

Veli-Pekka Viljanen, valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopisto

HE 63/2022 vp valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta

Eduskunnan puolustusvaliokunta 19.5.2022

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä valmiuslakia ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotettua muutosta ei voida pitää vähäisenä tai teknisluonteisena. Kaikkiaan ensimmäisessä lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi 51 valmiuslain nykyistä pykälää ja siihen lisättäväksi kuusi uutta pykälää. Merkittävin ja periaatteellisesti huomionarvoinen muutos koskee valmiuslain poikkeusolomääritelmän täydentämistä uudella poikkeusolokriteerillä (3 § 6 kohta), joka hallituksen esityksessä kiinnitetään pyrkimykseen ottaa nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat (HE, s. 1). Lisäksi ehdotetaan, että valmiuslain nykyisten toimivaltasäännösten soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan ehdotettua uutta poikkeusolokriteeriä. Tämän ohella ehdotetaan valmiuslakiin otettavaksi säännökset rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä (17 a luku), joka tulisi sovellettavaksi ainoastaan ehdotetun uuden poikkeusolomääritelmän alakohdan perusteella.

Ehdotettu valmiuslain osauudistus on valtiosääntöoikeudellisesti hyvin merkittävä ja erityistä huomiota vaativa. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto merkitsee perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien normaalioloissa tapahtuvaa rajoittamista pidemmälle menevää puuttumista perusoikeuksiin (tilapäiset poikkeukset perusoikeuksista). Lisäksi valmiuslaissa poiketaan valtioelinten perustuslaissa säädetyistä toimivaltarajoista erityisesti mahdollistamalla pidemmälle menevä lainsäädäntövallan delegointi valtioneuvostolle kuin perustuslain 80 § normaalioloissa mahdollistaa. Ehdotettu poikkeusolomääritelmän laajennus merkitsee myös tuntuvaa poikkeusoloja koskevan sääntelyn soveltamisalan laajennusta. Olen antanut perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä yksityiskohtaisen valtiosääntöoikeudellisen arvion 17.5.2022. Seuraavassa esitän kantani tiivistetysti ja joitakin puolustusvaliokunnan näkökulmasta merkityksellisiä asioita painottaen.

2. Arvioinnin valtiosääntöisiä lähtökohtia

Voimassa oleva valmiuslaki (1552/2011) on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2009 vp, PeVL 20/2011 vp) perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä ns. poikkeuslakina. Syynä perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämiseen oli ensinnäkin se, että valmiuslain poikkeusolomääritelmään sisällytetyt taloudelliset kriisit, suur-onnettomuudet ja vaaralliset tartuntataudit eivät edes vakavina olleet sellaisia poikkeusoloja, jotka olisi voitu silloin voimassa olleen alkuperäisen perustuslain 23 §:n tarkoittamassa merkityksessä rinnastaa Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen. Näiltä osin valiokunta toteasi, että ehdotettuja toimivaltuuksia olikin arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 6/2009 vp, s. 4). Valiokunta näki ehdotuksissa tältä osin useita perusoikeuksien näkökulmasta ongelmallisia säännöksiä (PeVL 6/2009 vp, s. 7-13). Lisäksi valmiuslakiin sisältyi useita sellaisia asetuksenantovaltuuksia, jotka olivat ristiriidassa perustuslaista johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Valiokunta esitti tästä joitakin esimerkkejä, mutta ei katsonut tarpeelliseksi pyrkiä tyhjentävään arviointiin kaikkien asetuksenantovaltuuksien suhteesta perustuslaista johtuvaan lailla säätämisen vaatimukseen (PeVL 6/2009 vp, s. 4-7).

Perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki ovat kuitenkin sittemmin muuttaneet aukkoteorian soveltamismahdollisuuksia (ks. myös PeVL 8/2006 vp, s. 4). Käsillä olevassa arviointitilanteessa on merkityksellistä, että perustuslain 23 §:ää on olennaisella tavalla muutettu sen jälkeen, kun valmiuslaki on hyväksytty eduskunnassa. Muutokset ovat merkityksellisiä nyt käsiteltävänä olevan arvioinnin kannalta. Siten valmiuslain muuttamista tarkoittavan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arvio tulee perustaa ensisijaisesti voimassa olevaan perustuslain 23 §:ään. Valmiuslain poikkeuslakiluonteelle voidaan sen ohella antaa merkitystä niiltä osin kuin valmiuslain perustuslakiongelmat eivät liity perusoikeuksiin ja niistä tehtäviin tilapäisiin poikkeuksiin. Tämä koskee erityisesti lakiehdotuksen arvioimista lainsäädäntövallan delegoimista koskevan perustuslain 80 §:n kannalta.

Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisesti 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.

Pykälän tarkoittamia poikkeusoloja voivat Suomeen kohdistuvan ne hyökkäyksen ohella olla siis myös muut poikkeusolot. Edellytyksenä on, että nämä muut poikkeusolot ovat sekä *kansakuntaa vakavasti uhkaavia* että *laissa säädettyjä*. Ilmaisuihin ”kansakuntaa vakavasti uhkaavia” rinnastuu perustuslain 23 §:n esitöiden mukaan ihmisoikeussopimusten hätätila-artiklojen ilmaisuun kansakunnan elämää uhkaavista poikkeusoloista (esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla: ”In time of war or other public emergency threatening the life of nation”), (ks. HE 60/2010 vp, s. 23). Perustuslain 23 §:n uudella muotoilulla pyrittiin laajentamaan poikkeusolojen määritelmää siten, että se kattaisi aseelliseen hyökkäykseen liittyvien poikkeusolojen lisäksi myös muut kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot, erittäin vakavat luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet (PeVM 9/2010 vp, s. 10).

Varsinaisille perusoikeuksista tehtäville poikkeuksille perustuslain 23 § asettaa edellytyksiksi poikkeusten tilapäisyyden, niiden välttämättömyyden poikkeusolojen aikana sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuuden.

Perustuslain 23 §:n mukaisista tilapäisistä poikkeuksista voidaan eduskuntalain ohella säätää ”laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella”. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Säännöksen esitöiden mukaan perustuslain 23 §:n muutoksen tarkoituksena on tältä osin mahdollistaa poikkeusololainsäädännön yhteydessä muuta lainsäädäntöä ”vähäisessä määrin” laajempi lainsäätäjän delegointitoimivalta. Perusoikeuspoikkeuksista on kuitenkin säädettävä laissa niin suurella tarkkuudella kuin se on poikkeusolojen luonteen tietyntyylinen ennakkoimattomuus huomioon ottaen mahdollista. Kaikkien perusoikeuspoikkeuksen kannalta olennaisen seikkojen on ilmentävä laista, eikä asetuksen soveltamisalaa ikään kuin varmuuden vuoksi voida jättää laissa avoimeksi. Asetuksenantajalle jäävän harkintavallan käyttö on rajattava sääntelyn luonne huomioon ottaen välttämättömään (PeVM 9/2010 vp, s. 11).

Perustuslain esitöiden perusteella pidän selvänä, että valmiuslain voimassa oleva sääntely sisältää merkittävästi väljempää lainsäädäntövallan delegointia kuin perustuslain 23 § muutetussanaan muodossa mahdollistaa.

3. Poikkeusolomääritelmän täydentäminen

Valmiuslain 3 §:n poikkeusolojen määritelmään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6) kohta, joka kuuluisi seuraavasti:

Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:

6) 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.

Perustelujen mukaan uusi poikkeuslakimääritelmä mahdollistaisi täyttyessään rajatusti valmiuslain käyttöönnoton ja sen toimivaltuuksien aktivoinnin myös hybridiuhkien ja muiden kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantavien uhkien johdosta. Tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata valmiuslain poikkeusoloperusteita kattavammin ja oikeasuhtaisesti valitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisiin turvallisuusuuhkiin (HE, s. 39-40).

Sinänsä ehdotetun säännöksen perustavoitetta voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä ja valmiuslain poikkeusolomääritelmän laajentamista hybridiuhkien muodostamalla tilanteella tästä näkökulmasta mahdollisena. On ilmeistä, että uudentyyppiset hybridiuhkat, jotka eivät ole ainakaan kokonaisuudessaan palautettavissa valmiuslain nykyisiin poikkeusoloperusteisiin, voivat vakavuudeltaan rinnastua valmiuslain 3 §:n nykyisiin poikkeusoloperusteisiin.

Ehdotettuun 3 §:n 6) kohdan muotoiluun sisältyy kuitenkin nähdäkseni merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Ensimmäinen niistä koskee säännöksen muotoilua eräänlaisena poikkeusolojen kaatoluokkana. Tähän viittaa säännöksen sanamuoto ”*muu (...) uhka, toimenpide, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus*”. Ehdotettu määritelmä ei oikeastaan sisällä lainkaan poikkeusolojen tarkkarajaista määritelmää, vaan ulottaa poikkeusolot koskemaan periaatteessa mitä tahansa ”uhkaa, toimenpidettä, tapahtumaa tai näiden yhteisvaikutusta”, joka kohdistuu julkisen vallan päätöksentekoon, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Tällaisenaan poikkeusolomääritelmä muodostuu lähes kaiken kattavaksi.

Tältä kannalta säännös on muotoilultaan ongelmallinen perustuslain 23 §:n vaatimuksen kanssa, jonka mukaan poikkeusolojen tulee olla ”laissa säädettyjä” eli niiden sisältö tulisi ainakin jollakin tarkkuudella määritellä laissa.

Määritelmän epätarkkuutta lisää siinä käytettyjen käsitteiden määrittelemättömyys ja kaikenkattavuus. Esimerkiksi keskeinen kriteeri ”yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri” jää

perustelujenkin valossa hyvin täsmentymättömäksi ja alaltaan laajaksi (ks. HE, s. 40-41). Ylipäätään säännöksen soveltamisalan piiri muodostuisi varsin monisyiseksi ja eritasoisia uhkia sisältäväksi.

Lisäedellytyksenä poikkeusolomääritelmään on otettu uhkien yms. vakavuus. Säännös koskisi tilanteita, joissa uhka yms. ”vaarantaisi” erityisen vakavasti kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä ja valtion elinmahdollisuuksia. Perusteluissa viitataan siihen, että määritelmä kattaisi erityisesti hybridiuhkien vakavimmat ilmenemismuodot (HE, s. 40). Tämän kanssa jossain määrin ristiriitaisesti perusteluissa viitataan esimerkiksi tietojärjestelmiin kohdistuvaan häirintään, haitta- ja vakoiluohjelmien levittämiseen, palvelunestohyökkäyksiin sekä fyysisen haitan aiheuttamiseen esimerkiksi toimitiloihin pääsyä rajoittaviin esteiden asettamisella, jotka eivät sellaisenaan välttämättä perustele riittävästi poikkeusolojen toteamista ja valmiuslain käyttöönottoon siirtymistä, vaan jotka luonteeltaan ovat viranomaisten normaalein toimivaltuuksin torjuttavissa (HE, s. 40).

Yhtenä poikkeusolomääritelmän osana on se, että uhka yms. erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa ”kansallista turvallisuutta”. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa kansallinen turvallisuuden vaarantuminen ei kuitenkaan liitetä hätätiläkäsitteeseen, vaan kansallinen turvallisuus on yksi hyväksyttävä peruste rajoittaa normaalioloissa ihmisoikeussopimuksessa turvat-
 tuja oikeuksia (esim. EIS 15 art. verrattuna EIS 8 artikla: yksityis- ja perhe-elämän suoja, 10 artikla: sananvapaus, EIS 11 artikla: kokoontumis- ja yhdistymisvapaus). Ainakin ihmisoikeussopimusten kontekstissa kansallisen turvallisuuden vakavakin vaarantuminen on jotakin olennaisesti lievempää kuin hätätilamääritelmän tarkoittama ”kansakunnan elämän uhkaaminen”. Samaten ainakin semanttisesti perustuslain 23 §:n kriteeri ”kansakuntaa vakavasti uhkaavista” poikkeusoloista näyttäisi merkittävästi tiukammalta kuin ehdotetun 6) kohdan kriteerit kansallisen turvallisuuden vakavasta vaarantumisesta.

Olennainen ongelma perustuslain 23 §:n näkökulmasta on ensi sijassa määritelmän epämääräisyys ja tulkinnanvaraisuus sekä muotoilun kaiken kattavuus, joka jättää säädöstasolla hyvin avoimeksi sen, millaiset uhkat, toiminnot, tapahtumat tai niiden yhteisvaikutukset voivat laukaista valmiuslain toimivaltuuksien aktivoimisen.

On mahdollista, että maahamme kohdistuva hybridi-uhkittaminen (esimerkiksi ns. kyberhyökkäykset) voi muodostua hyvin pitkäkestoiseksi ja jopa jatkuvaksi. Tällaisiin ughiin tulee luonnollisesti varautua. Poikkeusolojen toteamiseen ja suhteellisen raskaaseen

aktivointimenettelyyn eduskunnan tarkastusoikeuksineen kytketty valmiuslainsäädäntö ei ole silloin välttämättä luontevin keino reagoida tällaisiin uhkiin.

Perustuslakivaliokunta piti pandemia-aikana valmiuslain toimivaltuuksia käyttöön otettaessa perustuslain kannalta merkityksellisenä, että valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä. Valiokunta totesi, että valmiuslain soveltamisala käsittää vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltaminen on mahdollista vain laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa. Valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu merkitsi erittäin korkeaa kynnystä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle, eikä niitä tullut ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi (ks. esim. PeVM 3/2020 vp, s. 2).

Oman käsitykseni mukaan valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton korkea kynys tulee turvata myös poikkeusolomääritelmän muotoiluja tarkistettaessa. Perustuslain 23 §:ään liittyvistä syistä pidän välttämättömänä, että ehdotettua 6) kohdan poikkeusolomääritelmää täsmennetään eduskuntakäsittelyn aikana siten, että sen poikkeusolojen olennainen sisältö ilmenee täsmällisemmin itse määritelmäsäännöksessä ja sen piiri rajataan koskemaan vain sellaisia poikkeuksellisen laajakantoisia hybridiuhkia, jotka vakavuudeltaan rinnastuvat perustuslain 23 §:n vaatimukset täyttäviin muihin valmiuslain poikkeusoloperusteisiin (3 §:n 1, 2, 4 ja 5 kohdat).

4. Poikkeusolojen toimivaltuuksista

Lakiehdotus merkitsisi sitä, että suuri osa nykyisistä valmiuslain toimivaltuuksista laajennettaisiin koskemaan myös 3 §:n 6) kohdan tarkoittamia tilanteita. Toimivaltuuksiin ei sinänsä tältä osin ehdoteta asiasisältöisiä muutoksia, mutta niiden soveltamisalan laajentaminen merkitsee jo sellaisenaan säännösten sisältämien perustuslakipoikkeusten laajentamista siten, ettei niiden osalta enää voida puhua sellaisista kokonaisuuden kannalta epäolennaisista lisäyksistä ja muutoksista, jotka merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista ja jotka sen vuoksi voitaisiin ns. valtiosääntöoikeudellisen aukkoteorian perusteella toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Tosiasiassa uuden poikkeusoloperusteen sisällyttäminen valmiuslain poikkeusolomääritelmään merkitsee koko valmiuslain soveltamisalan laajentamista ja olennaista muutosta yksittäisten valmiuslain toimivaltasäännösten soveltamisedellytyksiin. Tältä osin on huomionarvoista, ettei valmiuslain nykysääntelykään vastaa perustuslain 23 §:n perusoikeuksien tilapäisistä poikkeuksille asettamia edellytyksiä, esimerkiksi sääntelytason ja -tarkkuuden osalta. Sääntely on myös merkittävältä osin ongelmallinen perustuslain lainsäädäntövallan delegeoimista koskevan sääntelyn (PL 80 §), erityisesti lainsäädännön alaa koskevien vaatimusten ja delegointivaltuuksien täsmällisyyden kanssa. Ehdotetut kokonaan uudetkin toimivaltuudetkin on kirjoitettu valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten (PL 23 §, PL 80 §) näkökulmasta huomattavan yleisluontoisiksi (esim. 118 §, Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi).

Edellä olevin perustein katson, ettei 1. lakiehdotus ole ehdotetussa muodossa säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, vaan sen hyväksyminen edellyttää perustuslain 73 §:ssä säädetyn perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä.

5. Lopuksi

Perustuslakiuudistuksen myötä valtiosääntöperiaatteeksi on vakiintunut uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämisen välttäminen. Poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan lähtökohtaisesti pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä, minkä lisäksi poikkeuslaki on tällöinkin pyrittävä säätämään määräaikaiseksi (esim. PeVM 10/1998 vp, s. 22-23, PeVL 6/2009 vp, s. 16).

Poikkeuslakien välttämisen periaate on hyvin tärkeä ja perustuslain merkityksen ja arvovallan säilyttämisen kannalta aivan olennainen valtiosääntöperiaate. Normaalitilanteissa siitä tulee pitää hyvin tiukasti kiinni. Nyt käsiteltävänä olevassa arviointitilanteessa on kuitenkin esitettävissä painavia perusteita poiketa yksittäistapauksessa poikkeuslakien välttämisen periaatteesta ja hyväksyä valmiuslain muuttamista koskeva ehdotus perustuslain säätämisjärjestyksessä. Kansainvälispoliittisen tilanteen ja eurooppalaisen turvallisuusympäristön nopea muutos perustele mielestäni riittävästi tarvetta varautua Suomeen kohdistuviin hybridiuhkiin myös valmiuslain soveltamisalaa ehdotetun suuntaisesti laajentamalla. Pidän kuitenkin perusteltuna, että valtiosääntöoikeudellisista syistä ehdotettua valmiuslain 3 §:n 6) kohdan poikkeusolomääritelmää

pyritään vielä olennaisesti täsmentämään, vaikka lakiehdotus käsiteltäisiinkin poikkeuslakina perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta totesi jo nykyistä valmiuslakia säädettäessä, että valmiuslain kaltaisen poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätäminen pysyväisluonteisena poikkeuslakina ei ole valtiosäännön perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu (PeVL 6/2009 vp, s. 16). Perustuslain 23 §:n muuttaminen perustuslain tarkistamisen yhteydessä vuonna 2012 voimaan tulleessa perustuslain osittaisuudistuksessa ei poistanut kokonaan ongelmaa. Pandemia-ajan valmiuslain soveltamistilanteet ovat nostaneet esiin tarpeen kokonaisvaltaisesti arvioida valmiuslain muutostarpeita. Tämän hankkeen yhteydessä tulisi pyrkiä kehittämään valmiuslainsäädäntöä siten, että se sovitetaan vastaamaan kaikilta osin perustuslain vaatimuksia. Tässä yhteydessä on nähdäkseni perusteltua arvioita myös perustuslain poikkeusoloja koskevan sääntelyn riittävyyttä.

Vaikka hybridiuhkien muodostamien poikkeusolojen saattaminen valmiuslain soveltamisalaan voikin olla perusteltua erityisesti hyvin laajakantoisten ja poikkeuksellisen vakavien hybridiuhkien osalta, on syytä kiinnittää huomiota myös valmiuslain soveltuvuuteen hybridiuhkien torjunnassa. Valmiuslain käyttöönotto ja soveltamismekanismi on suhteellisen raskas. Edellytyksenä on, että valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot. Sen jälkeen valtioneuvosto voi antaa valmiuslain käyttöönottoasetuksen, jossa on täsmennettävä ne toimivaltuudet, joita poikkeusolojen aikana voidaan soveltaa. Tämä käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Käyttöönottoasetusten lisäksi valmiuslain soveltaminen edellyttää yksittäisten toimivaltuuksien osalta useissa tapauksissa erityisten soveltamisasetusten antamista, jotka menevät vielä eduskunnan jälkitarkastukseen. Yksittäisten ja lyhtyaikaisten hybridiuhkien torjuntaan tällainen valmiuslain mekanismi näyttäisi melko huonosti soveltuvalta.

Toiseksi on otettava huomioon, että merkittävästä osasta hybridiuhkien edellyttämistä toimenpiteistä ja viranomaisten niihin liittyvistä toimivaltuuksista olisi ilmeisesti mahdollista säätää tavallisella lailla perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja tarvittaessa perusoikeuskohtaiset erityiset rajoitusedellytykset huomioon ottaen ilman tarvetta valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoon.

Hallituksen esityksessä todetaan, että jos perustuslakivaliokunta katsoo käsillä olevan esityksen hyväksymisen edellyttävän perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä, hallitus pitäisi perusteltuna esityksen käsittelemistä kiireellisenä (HE, s. 72)

Jos ehdotus valmiuslain muuttamisesta käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädettyssä normaalijärjestyksessä kahdessa eri eduskunnassa, lykkääntyisi uudistuksen voimaantulo arvioni mukaan noin vuodella verrattuna siihen, että ehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä menettelyssä. Ero on merkityksellinen erityisesti ottaen huomioon sääntelyn tavoite, joka liittyy aktuaaliseen tarpeeseen suojautua pitkälle meneviltä hybridiuhkilta.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kansainvälinen turvallisuusympäristö on lyhyellä aikavälillä äkillisesti heikentynyt. Samalla globaalit ja Suomen lähialueilla ilmenevät jännitteet ja epävarmuustekijät ovat lisääntyneet. Nämä lisäävät myös Suomessa riskiä monialaisiin, epäsymmetrisiin ja osin vaikeasti tunnistettaviin yhteiskunnan toimintakykyä vakavasti vaarantaviin uhka- ja häiriötilanteisiin, joita valmiuslain nykyiset poikkeusolomääritelmät eivät yksiselitteisesti käsitä ja joihin myöskään normaaliolojen sääntely ei anna riittäviä toimivaltuuksia. (HE, s. 72).

Hallituksen esittämiin perusteluihin viitaten katson, että ehdotus voidaan käsitellä perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, mikäli eduskunnassa löytyy tarvittava 5/6 enemmistö, jota edellytetään lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamiseksi.