

Tuomas Ojanen

19.5.2022

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmiuslakia ja asevelvollisuuslakia. Ensinnäkin esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valmiuslakiin uusi erityisesti hybridiuhkatilanteisiin tarkoitettu poikkeusolomääritelmä. Esityksen mukaan poikkeusoloina pidettäisiin, sen lisäksi mitä lain 3 §:ssä nykyään säädetään, myös muuta julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai rajaturvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa, tapahtumaa, toimintaa tai näiden yhteisvaikutusta, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.
2. Esityksen mukaan ehdotettu uusi poikkeusolomääritelmä täydentäisi lain 3 §:ssä nykyään säädettyjä poikkeusoloperusteita. Uuden määritelmän ei olisi esityksen mukaan tarkoitus ”miltään osin korvata voimassa olevassa pykälässä säädettyjä määritelmiä, eikä ehdotettu muutos vaikuttaisi muiden poikkeusoloperusteiden soveltamiseen.” (s. 34)
3. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi niistä toimivaltuuksista, joita viranomaisille olisi mahdollista antaa uuden poikkeusolomääritelmän mukaisesti todetuissa poikkeusoloissa. Valtaosa ehdotetuista toimivaltuuksista sisältyy jo voimassa olevaan valmiuslakiin. Lakiin ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi uusi 17 a luku, joka sisältäisi rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevat toimivaltuudet. Luku sisältäisi kolme uutta pykälää, jotka koskisivat kuljetuspalvelujen suorittamisvelvollisuutta, rakennusten ja huoneistojen luovutusvelvollisuutta sekä liikkumis- ja oleskelurajoitusta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusi pykälä väestön toimeentulon turvaamisesta poikkeusoloissa. Eräitä 13 luvun julkis- ja yksityisoikeudellisia palvelussuhteita koskevia toimivaltuuksia esitetään laajennettavaksi kattamaan hybridiuhkatilanteessa olennaisia toimijoita.
4. Lakiehdotukset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, koska esityksen mukaan ”Suomen turvallisuusympäristö on alkuvuodesta 2022 muuttunut merkittävästi ja vakavan hybridivaikuttamisen uhka lyhyellä aikajänteellä kasvanut” (s. 55).
5. Esityksen mukaan esityksessä 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 säätämisyjärjestyksessä. Esityksen mukaan valmiuslakiin

lisättäväksi ehdotettujen uusien toimivaltuussäännösten voidaan myös katsoa täyttävän perustuslain 23 §:n vaatimukset, eikä asianomaisiin säännöksiin ole ehdotettu sisällytettäväksi perustuslain kannalta ongelmallisia asetuksenantovaltuuksia.

6. Hallituksen käsityksen mukaan laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoo esityksen edellyttävän perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä, hallitus katsoo olevan perusteltua, että esitys käsiteltäisiin kiireellisenä perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisesti. Kiireellisen menettelyn käyttämistä perustellaan esityksessä sillä, että 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.” (s. 72)
7. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä käsittelevässä jaksossa 11 on tarkasteltu perustuslain esitöitä ja perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytäntöä huomioiden valmiuslain poikkeuslakiluonnetta (11.1), poikkeusolojen määritelmän täydentämisen välttämättömyyttä (11.2) ja ehdotetun poikkeusolojen määritelmän suhdetta perustuslain 23 §:ään ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (11.3). Lisäksi säätämisjärjestysjaksossa on tehty selkoa aktivointimahdollisuuden piiriin kuuluvista toimivaltuuksista (11.4) tarkastelemalla toimivaltuuksien sääntelyn valtiosääntöisiä reunaehtoja, valmiuslain nykyisten toimivaltuuksien käyttöalan laajentamista, valmiuslakiin ehdotettuja lisätoimivaltuuksia ja aktivointimahdollisuuden piiristä rajattuja valmiuslain toimivaltuuksia. Jakson lopussa on tarkasteltu ehdotetun sääntelyn suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon (11.5) ja esitetty loppuarvio säätämisjärjestyksestä (11.6). Lisäksi esityksessä on muuallakin valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta merkityksellistä ainesta, kuten erityisesti jakso 2.1-5 alakohtineen, joissa on tehty selkoa poikkeusoloista ja muita häiriötilanteita koskevasta sääntelystä, ja 2.1.6, jossa on tehty selkoa poikkeusoloista kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU-oikeuden mukaisista poikkeusperusteista).
8. Nähdäkseni esityksestä ilmeneviin oikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole yleisellä tasolla olennaista lisättävänä paitsi siltä osin kuin on kyse EU-oikeudesta: esityksessä EU-oikeudesta esitetty jää ohueksi varsinkin siihen nähden, että uudessa poikkeusolomääritelmässä olisi kysymys muun muassa rajaturvallisuudesta. Kun otetaan huomioon EU-sääntelyn merkitys ulkorajoilla sekä sisärajoilla ja vapaan liikkuvuuden alueella, esityksessä olisi ollut syytä tehdä enemmän ja tarkemmin selkoa ehdotetun sääntelyn kannalta merkityksellistä EU-oikeudesta, joka määrittää ja rajaa kansallisen sääntelyn alaa EU-oikeuden tasolta.

Perustuslain 23 §:n mukaisen välttämättömyysvaatimuksen ja lailla säätämisen vaatimuksen korostuminen ehdotetun sääntelyn oikeudellisessa arviossa

9. Esityksessä ehdotetun sääntelyn perustuslaillisessa arvioinnissa muodostuu keskeiseksi sääntelyn suhde perustuslain 23 §:ään. Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan 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.
10. Perustuslain 23 §:n mukaan säännöksessä tarkoitettujen tilapäisten perusoikeuspoikkeusten on siis oltava *välttämättömiä*. Perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännössä on tuoreeltaan koronaepidemian aikana systemaattisesti painotettu, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVM 17/2020 vp, s. 5 ja siinä viitatu PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4–5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Perusoikeusrajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on korostanut näiden näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa (ks. esim. PeVM 7/2020 vp).
11. Lisäksi perustuslakivaliokunta on erityisesti valmiuslakiin liittyvässä arvioinnissa korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 38 ja PeVM 9/2020 vp). Valiokunta on lisäksi painottanut vaatimusta viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuudesta perustuslain 23 §:n soveltamistilanteissa (PeVL 6/2021 vp). Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee valiokunnan mukaan ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä perusoikeuspoikkeus voi olla välttämätön vain, mikäli sillä tavoiteltavia päämääriä ei ole saavutettavissa normaaliolojen lainsäädännön keinoin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa joko voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen tai säädettävällä uudella lainsäädännöllä.
12. Edellä selostettuja näkökohtia on painotettava nyt ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa.
13. Tarkemmassa katsannossa välttämättömyysarvioinnissa voidaan eriyttää perusteiltaan seuraavia kysymyksenasetteluja i-iv:
 - (i) Kysymys uuden poikkeusoloperusteen säätämisen välttämättömyydestä ottaen huomioon valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien mukaiset poikkeusolot, koska uutta poikkeusoloperustetta ei voida pitää välttämättömänä sellaisten uhkien, toiminnan tai tapahtumien varalta, joiden voidaan katsoa jo kuuluvan valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien mukaisten poikkeusolojen alaan.
 - (ii) Kysymys uuden poikkeusoloperusteen säätämisen välttämättömyydestä ottaen huomioon lähtökohta siitä, ettei poikkeusolomääritelmää tule laajentaa sellaisiin tilanteisiin, joihin kyetään riittävästi vastamaan viranomaisten normaalilainsäädännön mukaisin toimivaltuuksin. Jos voimassaolevan normaalilainsäädännön mukaisia toimivaltuuksia ei

pidetä riittävinä, tällöinkin uutta poikkeusoloperustetta voidaan pitää välttämättömänä vain edellytyksellä, ettei normaalilainsäädännön mukaisilla toimivaltuuksilla voida edes muutettuna perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa erityisten rajoitusedellytysten puitteissa vastata riittävän tehokkaasti käsillä oleviin ”hybridivaikuttamisen” uhkiin.

- (iii) Kysymys aktivointimahdollisuuden piiriin ehdotettujen toimivaltuuksien välttämättömyydestä: voidaanko ehdotettua verraten laajaa valmiuslain voimassaolevien toimivaltuuksien aktivointimahdollisuutta pitää ainakaan kaikilta osiltaan välttämättömänä lakiehdotuksessa tarkoitettujen hybridi- ja muiden uhkien torjumiseksi ja hallitsemiseksi?
- (iv) Kysymys lakiin lisättävän uuden 17 a luvun, joka sisältäisi rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevat toimivaltuudet, välttämättömyydestä?

14. Toisaalta ehdotetun uuden poikkeusolomääritelmän arvioinnissa saa erityistä painoa perustuslain 23 §:ään sisältyvä *lailla säätämisen vaatimus*, joka on yhteydessä perustuslain 2 §:n 3 momentissa oikeusvaltiollisesta lakivarauksesta säädettyyn, perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimukseen, *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen* sekä perustuslain 80 §:n 1 momentin siihen säännökseen, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 54 ja PeVL 14/2020 vp). Kysymyksenasettelu on tällöin perusteiltaan seuraava:

Voidaanko valmiuslain 3 §:ään ehdotettua uutta poikkeusolomääritelmää pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena, mikä kysymyksenasettelu koskee myös ehdotettavia uusia toimivaltuussäännöksiä uudessa 17 a luvussa?

Arvio ehdotetusta sääntelystä, erityisesti uudesta poikkeusoloperusteesta

- 15. Ehdotetun sääntelyn tavoitteita voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja yhteiskunnallisesti erittäin painavana.
- 16. Hallituksen esityksessä on tehty selkoa riittävästi siitä, että valmiuslain poikkeusolomääritelmiin kohdistuu kehittämistarpeita, ja ettei voimassa oleva lainsäädäntö sellaisenaan sovellu riittävän kattavasti ja tehokkaasti turvallisuusympäristön muutoksiin ja alati muuntuviin hybridiuhkien ilmenemismuotoihin.
- 17. Hallituksen esityksessä on pystytty ainakin monelta osin perustelemaan riittävästi se, että ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin ainakin periaatteessa saavuttaa sen perusteena olevia, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja yhteiskunnallisesti erittäin painavana pidettäviä tavoitteita.
- 18. Perustuslain 23 §:ään sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen kannalta voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna hallituksen esityksestä välittyvää pyrkimystä säätää lailla turvallisuusympäristön muutoksiin ja hybridiuhkien ilmenemismuotoihin liittyvistä poikkeusoloista sen sijaan, että valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien nykyisiä poikkeusoloperusteita koetetaan tulkintateitse ulottaa turvallisuusympäristön muutoksista syntyviin uudenlaisiin uhkiin tms., varsinkin kun perustuslakivaliokunta on painottanut tarvetta tulkita valmiuslain 3 §:n poikkeusoloperusteita supistavasti. (PeVL 9/2009 vp). Tässä yhteydessä on myös huomautettava siitä, että perustuslain 23 §:ssä on säädetty nimenomaisesti siitä, että ”lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet”. Myös tästä syystä on perusteltua koettaa pyrkiä säätämään ”poikkeusolojen perusteista” lailla

- sen sijaan, että voimassa olevia poikkeusolosäännöksiä valmiuslain 3 §:n 1-5 kohdissa pyritään tulkintateitse soveltamaan uusiin uhkiin tms.
19. *Kaiken kaikkiaan pidän siis sinällään tarpeellisena säätää uudesta poikkeusoloperusteesta valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien mukaisten poikkeusoloperusteiden rinnalle.*
 20. Hallituksen esityksessä ehdotettua uutta poikkeusolosäännöstä *ei* kuitenkaan voida pitää perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömänä. Sitä vastoin ehdotetun sääntelyn välttämättömyys on ainakin osin kyseenalainen kaikkien edellä eriyttämieni välttämättömyysvaatimuksen sisältämien kysymyksenasettelujen kannalta (ks. kappale 13, kysymyksenasettelut i-iv).
 21. Ensinnäkin uuden poikkeusoloperusteen välttämättömyys on sikäli ongelmallinen, että sen piiriin kuuluisi hallituksen esityksen itsensäkin mukaan (ks. esim. jakso 11.2) koko joukko sellaisia uhkia, tapahtumia tai tilanteita, joiden voidaan jo katsoa sisältyvän valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien poikkeusolomääritelmien alaan ilman, että nykyisiä poikkeusoloperusteita, sellaisina kuin niiden sisältö täsmentyy voimassaolevan valmiuslain esitöissä, tarvitsisi tulkita edes laajentavasti.
 22. Erityisen paljon limittäisyyttä, lomittaisuutta ja päällekkäisyyttä vaikuttaisi olevan ehdotetun uuden poikkeusoloperusteen ja valmiuslain 3 §:n 2 ja 3 kohtien mukaisten poikkeusolojen kanssa. Päällekkäisyyksiä nykyisten poikkeusoloperusteiden kanssa on omiaan lisäämään se, että valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien poikkeusoloperusteita voidaan ainakin teoriassa soveltaa samanaikaisestikin, so. jokin uhka tms. voi samaan aikaan tulla useamman kuin yhden valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien poikkeusolomääritelmien soveltamisalaan. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että perustuslakivaliokunta totesi voimassa olevaa valmiuslakia säädettäessä, että muun muassa valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaiset poikkeusolot ovat esitöidensä mukaan tarkoitettu kattamaan muun muassa tilanteita, joissa ”esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus vakavasti horjuu.” (PeVL 9/2009 vp). Kaiken kaikkiaan ehdotetun uuden poikkeusoloperusteen säätämisen välttämättömyys on siis ainakin osaksi kyseenalainen valmiuslain 3 §:n nykyisten 1-5 kohtien mukaisten poikkeusoloperusteiden näkökulmasta.
 23. Vaikka esityksessä esitetään monelta osin asianmukaisia perusteluita sille, miksi voimassa oleva lainsäädäntö ei sellaisenaan sovellu riittävän kattavasti ja tehokkaasti turvallisuusympäristön muutoksiin ja alati muuntuviin hybridiuhkien ilmenemismuotoihin, esityksessä ei kuitenkaan kaikilta osiltaan perustella riittävästi sitä, miksei esityksellä tavoiteltavia ja siis sinällään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä ja yhteiskunnallisesti erittäin painavina pidettäviä tavoitteita voida saavuttaa normaaliolojen lainsäädännön keinoin perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten puitteissa säädettävällä uudella lainsäädännöllä. Esityksen jaksossa 5.1 muista toteuttamisvaihtoehdoista esitetty jää tältä osin ohueksi. Esityksen nykytilaa ja sen arviointia kuvaava jakso 2.1 sinänsä tekee monelta osin hyvinkin selkoa siitä, miksi voimassa oleva lainsäädäntö ei ole riittävää. Silti esityksen tarjoaman selvityksen jälkeenkin jää edelleen ainakin jonkin verran avoimeksi kysymys siitä, voitaisiinko esityksen tavoitteet saavuttaa sellaisella normaalilainsäädännön muuttamisella tai uuden lainsäädännön säätämällä, joka pysyy perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten puitteissa.

24. Koska esityksessä ehdotetun uuden poikkeusolomäärityksen säätämisen välttämättömyys on ainakin osaksi ongelmallinen edellä esitetyissä suhteissa, tästä seuraa, että myös ehdotetun verraten laajan valmiuslain toimivaltuuksien – havaitakseni määrällisesti arvioiden noin 2/3 valmiuslain kaikista toimivaltuussäännöksistä – aktivointimahdollisuuden välttämättömyys perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla on ainakin jossain määrin kyseenalainen. Samasta syystä kyseenalaiseksi ainakin osaksi jää ehdotetun uuden 17 a luvun mukaisten toimivaltuuksien välttämättömyys.

Lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

25. Välttämättömyysvaatimuksen ohella ehdotettu uusi poikkeusolomääritys on ongelmallinen lailla säätämisen vaatimuksen ja siihen kiinteästi sisältyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta.
26. Vaikka lailla säätämisen vaatimus on perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuissa perusoikeuspoikkeuksissa jossain määrin väljempi kuin perusoikeuksien rajoittamisessa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 54 ja PeVL 14/2020 vp), uusi poikkeusoloperuste on määritelty lakiehdotuksessa huomattavan avoimella ja väljällä tavalla. Esimerkiksi verrattuna pandemian aikana sovellettuun valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiseen poikkeusolomääritykseen valmiuslain 3 §:n uusi 6 kohta olisi sisällöltään ja käyttö- ja merkitysyhteyksiltään erittäin laaja ja monilta osiltaan epämääräinen.
27. Ehdotettu uusi poikkeusoloperuste eroaa merkittävästi valmiuslain 3 §:n 1-5 kohtien poikkeusoloperusteista sekä sääntelyteknisesti että pituutensa puolesta.
28. Uuden poikkeusolomäärityksen tulkinnanvaraisuuksia syntyy sekä itse säännösehdoituksessa käytettyjen ilmaisujen ja käsitteiden että esityksen perustelujen tulkinnanvaraisuudesta. Säännösehdoituksessa muun muassa operoidaan erilaisilla turvallisuuskäsitteillä ("kansallinen turvallisuus", "rajaturvallisuus" ja "yleinen järjestys ja turvallisuus"), joiden keskinäissuhde sekä toisiinsa että perustuslain 23 §:ään ja sitä myöden myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätilalausekkeisiin jää epäselväksi.
29. Epäselvän avoimena voidaan myös pitää ilmaisua "yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen", varsinkin kun huomioidaan, kuinka laveasti hallituksen esityksen perusteluissa on määritelty yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri.
30. Ehdotetun uuden poikkeusolomäärityksen käyttö- ja merkitysyhteyksien moninaisuutta havainnollistaa osaltaan myös se, kuinka laajaksi muodostuisi valmiuslain toimivaltuuksien – havaitakseni siis noin 2/3 valmiuslain nykyisistä toimivaltuuksista sekä lisäksi ehdotettavat uudet toimivaltuussäännökset mm. uudessa 17 a luvussa – aktivointimahdollisuus ehdotetun uuden poikkeusoloperusteen nojalla.
31. Kaiken kaikkiaan ehdotettu uusi poikkeusoloperuste on ongelmallinen perustuslain 23 §:n mukaisen välttämättömyysvaatimuksen ja lailla säätämisen vaatimuksen sekä siihen liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta.

32. Vaikka hallituksen esityksen pyrkimystä säätää lailla uudesta poikkeusoloperusteesta voidaan siis sinänsä pitää perusteltuna, ehdotettua uutta poikkeusoloperustetta pitäisi kuitenkin merkittävästi rajata nyt ehdotetusta, jotta se olisi sopusoinnussa perustuslain 23 §:n ja sitä myöden myös kansainvälisten velvoitteiden kanssa.
33. Askel kohti rajatumpaa uutta poikkeusolomääritelmää olisi ensinnäkin ehdotetun säännöksen lyhentäminen ja siinä käytettyjen tulkinnanvaraisten ilmaisujen, kuten kolmenlaisten turvallisuuskäsitteiden karsiminen poistamalla esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rajaturvallisuuden käsitteet.
34. Lisäksi rajatummalle uudelle poikkeusoloperusteelle saattaisi luoda edellytyksiä esimerkiksi sellainen sääntelytapa, jossa *ensisijaisesti määriteltäisiin uuden poikkeusoloperusteen perusmuodon tunnusmerkistö* (kuten on tehty esimerkiksi valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdissa), mitä täydentäisi maininta perusmuodon tunnusmerkistöön vakavuudeltaan rinnastettavasta muusta uhasta.
35. Koska edellä olen päätenyt pitämään ehdotettua uutta poikkeusoloperustetta ongelmallisena perustuslain 23 §:n mukaisen välttämättömyysvaatimuksen ja lailla säätämisen vaatimuksen sekä siihen liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta, sekä tästä syystä esittänyt säännöksen täsmentämistä ja rajaamista merkittävästi esityksessä ehdotettuun verrattuna, en pidä tarkoituksenmukaisena alkaa tässä vaiheessa tarkemmin arvioida ehdotettuja uusia toimivaltuussäännöksiä. Riittävää on todeta, että uuden poikkeusoloperusteen mahdollisesta rajaamisesta ja täsmentämisestä seuraa tarve arvioida uudelleen myös ehdotettavien uusien toimivaltuussäännöksiä, samoin kuin nykyisten toimivaltuussäännöksiä aktivoimismahdollisuuden välttämättömyyttä perustuslain 23 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Käsittelyjärjestys

36. Valmiuslaki on säädetty ns. poikkeuslakina. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä voimassa olevan valmiuslain poikkeuslakiluonne ei ole täysin poistunut perustuslain 23 §:ään tehdyn tarkistuksen myötä vuonna 2012 (ks. jakso 11.1)
37. Poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia voidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jollei muuttavalla lailla laajenneta sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on lisäksi katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos poikkeuksena aikanaan säädetyin kokonaisuuden luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (esim. PeVL 8/2006 vp, PeVL 57/2002 vp, PeVL 30/1998 vp).
38. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa 11 ja muuallakin esityksessä oikeastaan jo todetaan ehdotettavasta sääntelystä sellaista, jonka myötä ehdotettavaa uutta poikkeusolomääritelmää ja sen nojalla aktivoitavia nykyisiä sekä ehdotettuja uusia toimivaltuuksia ei voida varsinkaan kokonaisuutena arvioiden pitää sellaisina kokonaisuuden kannalta epäolennaisina lisäyksinä ja muutoksina, jotka merkitsisivät voimassa olevan valmiuslain säätämällä tehdyn

perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, joka ei muuttaisi toisenlaiseksi poikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä.

39. Lisäksi käsittelyjärjestystä arvioitaessa on huomioitava edellä esitetyt ehdotetun sääntelyn ongelmat välttämättömyysvaatimuksen ja lailla säätämisen vaatimuksen kannalta.
40. Edellä esitetyistä syistä lakiehdotuksia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotetun sääntelyn muuttamisen ensisijaisuus suhteessa poikkeuslain säätämiseen

41. Edellä on katsottu, että ehdotettuun sääntelyyn liittyy ongelmia perustuslain 23 §:n mukaisen välttämättömyysvaatimuksen ja lailla säätämisen vaatimuksen kannalta, ja ettei lakiehdotuksia voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslailliset ongelmat paikantuvat ensisijaisesti ehdotettuun uuteen poikkeusoloperusteeseen.
42. Hallituksen esityksessä on katsottu, että jos perustuslakivaliokunta katsoo esityksen edellyttävän perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä, esitys tulisi käsitellä kiireellisenä perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisesti.
43. 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 (HE 1/1998 vp, s. 125/I, PeVM 10/1998 vp, s. 22 – 23, PeVL 26/2004 vp, 5/II, PeVL 46/2004 vp, s. 3 – 4 ja PeVL 1/2008 vp, s. 2).
44. Edellä poikkeuslakien säätämisen välttämisestä esitetty ei sellaisenaan täysin sovellu nyt käsillä olevaan tilanteeseen sen takia, että ehdotetulla sääntelyllä muutettaisiin poikkeuslakina säädettyä valmiuslakia. Silti poikkeuslakina säätämisen sijasta käsillä olevat lakiehdotukset pitäisi ensisijaisesti koettaa saattaa perustuslainmukaiseksi lakiehdotukseen tehtävin muutoksin, jolloin keskeistä on koettaa saada ehdotettu uusi poikkeusoloperuste perustuslain 23 §:n välttämättömyysvaatimuksen ja lailla säätämisen vaatimuksen sekä siihen sisältyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaiseksi. Viitataan tässä myös edellä esittämäni uuden poikkeusoloperusteen rajaamisesta ja täsmentämisestä.

Normaali- vai kiiremenettely?

45. Hallituksen esityksessä on katsottu, että jos perustuslakivaliokunta katsoo esityksen edellyttävän perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä, esitys tulisi käsitellä kiireellisenä perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisesti.
46. Kiiremenettelyä perustellaan esityksessä sillä, että 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.” (s. 72)

47. Perustuslain 73 §:n 1 ja 2 momenttien mukaisten käsittelyjärjestysten keskinäissuhdetta on linjattu perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 4/2018 vp. Tuolloin perustuslakivaliokunta piti perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mukaan tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6).
48. Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (ks. PeVM 10/2006 vp, s. 6). Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukainen menettely mahdollistaa valiokunnan mukaan sen, että perustuslain muutoksesta voidaan käydä normaaleihin eduskuntavaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja että äänestäjät saavat näin äänioikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn.
49. Hallituksen esityksestä ilmenevillä perusteilla valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä käsillä olevat lakiehdotukset poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei nähdäkseni ole.
50. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että edellä esitetyt perustuslakivaliokunnan linjaukset koskevat tarkkaan ottaen perustuslain muuttamista. Nyt on sitä vastoin kysymys poikkeuslain asemassa olevan valmiuslain muuttamisesta tilanteessa, jossa Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristö on perustavaa laatua olevalla tavalla muuttunut.
51. Vaikka perustuslain kannalta ensisijaista on koettaa saattaa ehdotettu sääntely perustuslainmukaiseksi, perustuslain kannalta on käsillä laaja liikkumavara perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisen kiiremenettelyn käytölle valmiuslain muuttamiseksi, varsinkin jos puolustusvaliokunta mietintövaliokunnalle ja yleensä eduskunta saavat käsillä olevan asian käsittelyn aikana sellaista Suomen turvallisuustilanteeseen liittyvää lisäselvitystä, joka riittävän selvästi puoltaa kiiremenettelyä.