

Janne Salminen

31.5.2022

Hallintovaliokunta

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 poikkeusolomäärityksellä 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 turvallisuushäiriöihin.
2. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.
3. Olen antanut asiasta asiantuntijalausunnon valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunnalle 16.5.2022. Perustuslakivaliokunnan lausunto on annettu 25.5.2022 (PeVL 29/2022). Perustuslakivaliokunnan lausunto on keskeisiltä osin asiallisesti yhtenevä sille aikaisemmin antamani lausunnon kanssa. Lisäksi olen antanut lausunnon mietintövaliokuntana toimivalle puolustusvaliokunnalle 19.5.2022. Nyt käsillä olevan lausuntoon olen osin sisällyttänyt näkökohtia, jotka asiallisesti liittyvät hallintovaliokunnan tehtäväkenttään.

Lähtökohtia

4. 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 arvioinnin 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 merkityksellistä, 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 säätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 1/2000 vp, PeVL 57/2002 vp). Molemmilla kerroilla perustuslakivaliokunta piti poikkeuslakien välttämisen periaatteesta huolimatta perusteltuna säätää ehdotetut poikkeukset.

5. 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). Näitä arvioinnin perusteita on valaisevasti avattu tuoreessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 29/2022 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 uhkavia (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 viittaaan valtiosääntöoikeudellisten lähtökohtien osalta yleisesti tutkimusryhmäsäni 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 kohdistu-

va 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. Kuten perustuslakivaliokuntakin tuoreessa lausunnossaan (PeVL 29/20022 vp) tuo esiin, sitä voidaan pitää välttämättömänäkin esimerkiksi siltä kannalta, että poikkeusolomääritelmien laajentaminen on ongelmallista, jos se tehtäisiin tulkinnallisesti. En sinänsä pidä ongelmallisena sitä, että ehdotetulla poikkeusmääritelmällä on osittaisia yhtymäkohtia jo olemassaoleviin poikkeusoloperusteisiin. Erityisesti nykyiset valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdat kattavat osan ehdotetuista poikkeusoloista. Valmiuslain luonteesta johtuen voi pitää kuitenkin välttämättömänä, että nyt ehdotuksessa tarkoitetut 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 perusteluosioista. 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. Jo perustuslakivaliokunnan lausunnosta 6/2009 vp käy hyvin ilmi, millaisia ongelmia sisältyy valmiuslain nykyiseen 3 §:n 3 kohtaan. Ehdotettuun poikkeusolomääritelmään sisältyy samankaltaisia ongelmia, toki ottaen huomioon, että perustuslain 23 §:ää on mainitun lausunnon jälkeen tarkistettu.

16. Kuten perustuslakivaliokunta nyt tuo esiin (PeVL 29/2022 vp), nyt ehdotetussa muodossa uusi poikkeusoloperuste on aiheettoman epämääräisesti muotoiltu. Se on moniaineksinen.

Oikeastaan hallituksen esityksessäkin näyttää siltä, ettei ole täysin selkeää käsitystä siitä, mil-laisiin 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 tarkkarajaista kuin normaaliolojen sääntely. Siitä huolimatta ehdotettu uusi poikkeusolomuotoilu edellyttää tarkistusta täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suunnassa. Ehdotetun sisältöisestä muotoilusta ei käy ilmi tai se ei tavoita esimerkiksi sitä, mikä on koko uudistuksen ydinsisältö eli kytkentä hybridimuotoiseen poikkeusoloon, minkä johdosta muotoiluun on jäänyt eräänlaista kaikenkattavuutta. 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 jakelu-järjestelmät, vesi- ja jätevesihuolto, liikenne- ja logistiset palvelut sekä liikenneverkot, digitaaliset tietojärjestelmät sekä viestintäverkot ja -palvelut).

18. Samoin poikkeusolomääritelmään sisällytetyt erimerkityksiset turvallisuuskäsitteet tulisi täsmentää. Käsitykseni mukaan säännösehdoista voitaisiin sen olennaista tarkoitettua sisältöä kadottamatta yhtäältä yksinkertaistaa ja toisaalta täsmentää muotoilultaan lähemmäs jo lakiin sisältyvien poikkeusolomääritelmien kanssa samalla sisällöllinen ero niihin tehden. Hallintovaliokunnan osaltaan voisi olla asianmukaista pyrkiä ottamaan kantaa erityisesti niihin erilaisiin turvallisuuskäsitteisiin, joita ehdotetussa poikkeusolomääritelmässä on. En myöskään pidä poissuljettuna sitä, että rajaturvallisuuteen ja siihen läheisesti kytkeytyvät poikkeusoloperusteen elementit eriytettäisiin omaksi poikkeusoloperusteeksi.

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. Nämä uudet toimivaltuudet ovat asiasisältönsä puolesta hallintovaliokunnan tehtäväkentän ytimessä. Nämä täysin uudet toimivaltuudet lienevät sisänsä tarpeellisia ja täydentänevät tärkeällä tavalla tavalliseen lainsäädäntöön jo sisältyviä toimivaltuuksia, jotka niin ikään ovat tärkeitä. Oma lukunsa on ovatko ehdotetut toimivaltuudet riittäviä. On kuitenkin huomattava, että rajaturvallisuutta koskevassa lainsäädännössä on poikkeusoloihin sitomattomana – mitä pidän tärkeänä elementtinä – jo merkittäviä toimivaltuuksia, joita ja joiden käyttöä ei tulekaan sitoa erittäin ras-kaaseen valmiuslain käyttöönottomekanismiin.

21. Toimivaltuudet 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 soveltamis-asetus koskisi yksinomaan säännöksen alueellista soveltamista. Molempiin ehdotettuihin

säännöksiin liittyy perustuslain kannalta asianmukaisella tavalla ehdotus korvauksesta omistusoikeuden tai käyttöoikeuden siirrosta ehdotuksen 128 §:ssä.

22. Liikkumisrajoitusta koskeva säännös on toisinto valmiuslaissa jo olevasta liikkumisrajoitusta koskevasta säännöksestä. Säännöksen sanamuoto oli erittäin hankalasti tulkittavissa pandemiapoikkeusolojen aikana siihen tarkoitukseen (Uudenmaan ja uusmaalaisten eristäminen). Omasta mielestäni sanamuotoa olisi tarkistettava vastaavan säännöksen pandemia-aikaisen soveltamiskokemuksen perusteella.

23. Sinänsä mainitut, uusia toimivaltuuksia koskevat ehdotukset liittyvät arvioni mukaan perustuslain kannalta hyväksyttävään tarkoitukseen sekä ovat muilta kuin mainitsemaltani osin (huomio liikkumisrajoituksesta) sinänsä täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

24. Muilta osin toimivaltuuksien muutokset koskevat toimivaltuuksia, jotka on jo säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

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

26. 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.

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

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

29. 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 ylipäättään käyttää vasta sitten kuin viranomaisten tavalliseen lakiin sisältyvät toimivaltuudet eivät riitä. Kysymys on myös siitä, mitä tavallisessa laissa voitaisiin säätää. Tämä haastaa tarkastelemaan myös sitä, miten tavallista lainsäädäntöä voitaisiin kehittää niin, että siihen tavanomaisten perusoikeusrajoitusten puitteissa sisällytettäisiin uusia viranomaistoimivaltuuksia. Arvioin, että osa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmiä, vesi- ja jätevesihuoltoa, liikenne- ja logistiset palveluja sekä liikenneverkkoja, digitaalisia tietojärjestelmiä sekä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista toimivaltuuksista voisi olla sisällytettävissä niitä koskeviin erityislainsäädäntöihin tavanomaisten perusoikeusrajoitusten puitteissa. Yleisesti ottaen nämä kaikki alat ovat jo valmiiksi verraten intensiivisesti säänneltyjä, ja niihin liittyy esimerkiksi pitkälle meneviä viranomaistoimivaltuuksia. Voi olettaa, että niistä osaan olisi sisällytettävissä samantapaisia toimivaltuuksia kuin esimerkiksi pelastustoimea koskevaan lainsäädäntöön.

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

Ahvenanmaa

31. 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. Erityisesti olisi huomattava esimerkiksi yleisen järjestykseen liittyvä toimivalta ja siihen liittyvän hallinnon järjestäminen tämän uudistuksen yhteydessä. Tällaiset seikat tulisi erikseen ottaa huomioon sääntelyssä. Lisäksi valmiuslakia sovellettaessa tulee asianmukaisesti kunnioittaa kansainvälisiin järjestelyihin perustuvaa Ahvenanmaan demilitarisoitua ja neutralisoitua erityisasemaa.

Kysymys kiireellisyydestä ym.

32. Perustuslakivaliokunta on jo lausunut (PeVL 29/2022 vp) ehdotuksen säätämisyjärjestyksestä ja poikkeuslakiluonteesta sinänsä. Niihin seikkoihin ei luonnollisesti ole tässä yhteydessä lisättävää. Sen lausuntoon sisältyy kannanotto myös ehdotuksen kiireellisyydestä. Myös hallintovaliokunta voi ottaa lausunnossaan mietintövaliokunnalle kantaa ehdotuksen kiireellisyteen tässä lainsäätämisyjärjestyskontekstissa.

33. Siltä osin kuin hallituksen esityksessä on pidetty perusteltuna kiireellistä käsittelyä, arvioin tälle käsitykselle sinänsä olevan perusteita hallituksen esityksessä esitetyillä perusteilla. Lausuntovaliokuntien tehtäviin kuuluu minusta asianmukaisesti, että niiden puolestaan hankiman selvityksen valossa esitetään kannanottoja hankkeen kiireellisyydestä, jotta se osaltaan voi arvioida edellytyksiä kiiremenettelylle. Onkin luontevaa, että nimenomaan mietintövaliokunta saamansa selvityksen ja myös muiden valiokuntien lausunnoista ilmenevien käsitysten perusteella tekee asiaa koskevaa arviointia mietinnössään. 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

34. 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.

35. Valmiuslaissa on runsaasti uudistustarpeita. Vaikuttaa osin myös siltä, että valmisulaintyyppiseen sääntelyyn asetetaan paljon odotuksia. Tämä on osittain seurausta siitä suomalaisesta 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.

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

37. Voi myös olla, että kaikkiin kriisitilanteisiin ja poikkeusoloihin ei sovellu valmiuslain kaltainen menettely ylipäätään. Nykyisen valmiuslain käyttöönottomekanismi ja toimintatapa ovat – osin perustelluista – syistä raskaita. Siksi on arvioitava paitsi valmiuslainkäyttöönottomekanismeja myös esimerkiksi nyt esitettyä perusteellisemmin missä määrin ehdotettuja toimivaltuuksia voitaisiin sisällyttää suoraan tavalliseen lainsäädäntöön.