

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön päällikkö Timo Makkonen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, sisäministeriö
- hallitusneuvos Kirsi Ruuhonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Henna Huhtamäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Jukka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmiuslakia ja asevelvollisuuslakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan ennen muuta perustuslain poikkeuksia perusoikeuksista koskevan 23 §:n ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta.

Laki voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmiuslakia ja asevelvollisuuslakia. Valmiuslain 3 §:n poikkeusolojen määritelmää ehdotetaan täydennettäväksi uudella 6 kohdalla siten, että määritelmässä otetaan nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat. Lisäksi ehdotetaan, että huomattava osa valmiuslain nykyisistä toimivaltuussäännöksistä voi tulla sovellettavaksi 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa ja että lakiin lisätään joitakin uusia toimivaltuuksia. Asevelvollisuuslain 79 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että sääntely reserviläisen palveluksesta suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa voi tulla sovellettavaksi myös valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

(2) Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyin 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. Säännöksen 2 momentin mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

(3) Hallituksen esityksen tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisiin turvallisuusuhkiin. Perustuslakivaliokunta on tiedustelulakien säätämisen yhteydessä kiinnittänyt huomiota Suomen turvallisuusympäristössä muun muassa hybridi- ja kyberuhkien vuoksi tapahtuneiden muutosten ja epävarmuustekijöiden merkitykseen (PeVM 4/2018 vp, s. 10—11). Valiokunnan mielestä hallituksen esityksellä on hyväksyttävät ja painavat perusteet.

(4) Valmiuslaki on säädetty poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tämä johtuu valmiuslain poikkeusolomääritelmän laajuudesta suhteessa perustuslain 23 §:ään ja lain sisältämistä delegointisäännöksistä, jotka ovat suurelta osin sellaisia, etteivät ne ole olleet saatettavissa vastaamaan perustuslain asettamia lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia (PeVL 6/2009 vp, PeVL 20/2011 vp).

(5) Perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia poikkeusoloissa koskevaa 23 §:ää on sittemmin muutettu, ja nyt annettua hallituksen esitystä on arvioitava perustuslain nykyisen 23 §:n kan-

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

nalta. Perustuslain muuttaminen ei ole kuitenkaan muuttanut valmiuslain asemaa rajattuna poikkeuksena perustuslaista (PeVM 9/2010 vp, s. 9/I).

(6) Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esityksen valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu liitetään osin voimassa olevan valmiuslain poikkeuslakiluonteeseen (ks. s. 57 ja 72). Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön mukaisesti perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyihin poikkeuslakeihin on sovellettu ns. valtiosääntöoikeudellista aukkoteoriaa. Tällaista lakia voidaan valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttavalla lailla ei laajenneta sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin. Sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisuusjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (ks. esim. PeVL 8/2006 vp, s. 4).

(7) Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki ovat muuttaneet aukkoteorian soveltamismahdollisuuksia (PeVL 8/2006 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan sen vuoksi on kussakin tapauksessa harkittava, voidaanko aukkoteoriaa soveltaa perustuslakiuudistuksen yli. Valiokunta piti tätä mahdollisena rakennuslainsäädännön uudistamisen ja aikaisemman valmiuslain muutosten säätämisen yhteydessä, koska valtiosääntöistä arviointipohjaa ei olennaisesti muutettu (PeVL 38/1998 vp, s. 6/II, PeVL 1/2000 vp, s. 3, PeVL 57/2002 vp, s. 3/II). Sen sijaan esimerkiksi pelastustoimilakia käsiteltäessä valiokunta on katsonut, ettei edellytyksiä aukkoteorian soveltamiselle ollut. Kysymys oli paitsi yksittäisiä perusoikeuksia koskevan sääntelyn uudistumisesta myös niiden muodostaman normikokonaisuuden muuttumisesta, ja merkittävänä pidettiin myös sitä, että poikkeusolojen sisällöllinen sallittavuus oli ainakin osaksi muuttunut hallitusmuodon 16 a §:n 2 momentissa säädettyjen materiaalistien luonnehdintojen vuoksi ja siinä ilmaistun, samoin kuin perusoikeusuudistuksessa yleisestikin korostetun, lailla säätämisen vaatimukseh johdosta (PeVL 31/1998 vp, s. 5/II).

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä samankaltaisia lähtökohtia on noudatettava myös yksittäisten perustuslain säännösten muuttamisen kohdalla. Myös nyt käsillä olevassa arviointitilanteessa on siten merkityksellistä, että perustuslain 23 §:ää on olennaisella tavalla muutettu sen jälkeen, kun valmiuslaki on poikkeuslakina hyväksytty eduskunnassa. Arvioinnin on siten perustuttava ensisijaisesti perustuslain 23 §:ssä säädettyyn.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että poikkeusoloja koskevan sääntelyn, kuten valmiuslain, perusteella voidaan tehdä sellaisia olennaisia ja syvällekäyviä poikkeuksia ihmisten perusoikeuksiin, jotka suoraan tai välillisesti kohdistuvat jopa ihmisarvoisen elämän ja oikeusvaltion olemassaolon perusedellytyksiin (PeVM 11/2020 vp). Valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen (ks. myös HE 3/2008 vp, s. 98—99). Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltaminen on mahdollista vain laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa, ja valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Nykyistä tai aikaisempaa valmiuslakia ei ollut ennen covid-19-pandemiaan liittyviä poikkeusoloja koskaan sovellettu (ks. PeVM 11/2020 vp).

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

Poikkeusolomääritelmä

(10) Poikkeusolojen määritelmä perustuslain 23 §:ssä vastaa perustuslakivaliokunnan mukaan sitä vakavuuden tasoa, jota kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja niiden valvontaelinten käytännössä on poikkeamisen ihmisoikeussopimusvelvoitteista mahdollistavalta yleiseltä hätätilalta edellytetty (PeVM 9/2010 vp, s. 10/II). 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, s. 8—9).

(11) Perusoikeuksista säädettyjen poikkeuksien tulee perustuslain 23 §:n mukaan olla välttämättömiä. Hallituksen esityksestä (ks. esim. s. 32—33) ilmenevästi turvallisuusympäristön muutokset perustelevat valmiuslain poikkeusolojen kattavan myös hybridiuhat. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin välttämättömyyshedellytyksen kannalta huomiota ehdotetun uuden poikkeusolomääritelmän päällekkäisyyteen valmiuslain voimassa olevien 3 §:n 1—3 kohdan kanssa.

(12) Poikkeusoloja ovat valmiuslain 3 §:n 1 kohdan mukaan Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila ja 2 kohdan mukaan Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista. Kyse voi lainkohdan perustelujen mukaan olla muustakin kuin perinteisin aseinen toteutetusta hyökkäyksestä. Esimerkiksi hyökkäys voisi olla tietojärjestelmiin kohdistunut isku tai biologisin keinoin toteutettu hyökkäys. Hyökkäys voisi tarkoittaa myös ei-valtiollisen toimijan hyökkäystä silloin, kun hyökkäys olisi niin järjestäytynyt ja laaja, että se olisi verrattavissa valtion toteuttamaan hyökkäykseen (HE 3/2008 vp, s. 33/I).

(13) Valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaan poikkeusolon muodostaa myös väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Tällöin kyse saattaa lainkohdan perustelujen mukaan olla tilanteista, joissa esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus horjuu vakavasti. Yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömiä toimintoja ovat sellaiset toiminnot, joita ilman väestön elinmahdollisuudet ja toimeentulo huomattavasti heikkenevät (HE 3/2008 vp, s. 33/II). Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi tieto- ja viestintäjärjestelmiin kohdistuvat erityisen vakavat hyökkäykset voivat muodostaa lain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetun poikkeusolon (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I).

(14) Ehdotetun valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaan poikkeusolon muodostaa 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.

(15) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu 3 §:n 6 kohdan määritelmä koskee osittain sellaisia poikkeusoloja, joiden voidaan katsoa sisältyvän valmiuslaissa jo oleviin poikkeusolomääritelmiin. Valiokunnan mielestä ei kuitenkaan olisi ongelmatonta laajentaa valmius-

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

lain poikkeusolomääritelmiä tulkinnallisesti (ks. PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely ei myöskään tyhjene jo voimassa olevaan sääntelyyn, ja poikkeusolomääritelmän täydentämistä voidaan siten pitää tältä osin välttämättömänä.

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ehdotetun säännöksen suhteeseen siihen perustuslain 23 §:ään sisältyvään vaatimukseen, että poikkeusolojen tulee olla laissa säädettyjä (ks. myös PeVL 7/2020 vp, s. 3). Nyt ehdotetusta 6 kohdasta puuttuu poikkeusoloa kuvaileva konkreettinen ilmaisu, jollainen on esimerkiksi valmiuslain 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa (aseellinen hyökkäys, suuronnettomuus, tartuntatauti). Uusi 6 kohta muistuttaa kirjoitustavaltaan ennen muuta valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaista poikkeusolomääritelmää, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt sisällöltään laajana ja jossakin määrin epämääräisenä (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Ehdotetun 6 kohdan epätarkkuutta lisää kuitenkin vielä siinä käytettyjen käsitteiden laajuus. Esimerkiksi säännöksessä käytetty ilmaisu "kriittinen infrastruktuuri" kattaa lainkohdan perustelujen (s. 40—41) valossa hyvin laajasti erilaisia rakenteita, toimintoja ja palveluita, eikä ilmaisulle perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ole vakiintunutta oikeudellista sisältöä. Valiokunta kiinnittää huomiota tältä osin myös siihen, että 6 kohdassa käytetään kolmea erilaista turvallisuus-käsitettä (rajaturvallisuus, yleinen järjestys ja turvallisuus, kansallinen turvallisuus).

(17) Hallituksen esityksessä (ks. esim. s. 32—33) kuvatus mukaisesti hybridiuhat voivat olla varsin moninaisia ja hankalasti yksilöitäviä. Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt tietynlaisen joustavuuden mahdollistavaa poikkeusolomääritelmää valmiuslain 3 §:n 3 kohdan yhteydessä ymmärrettävänä (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetun 3 §:n 6 kohdan perusteluissa on asianmukaisesti korostettu, että 6 kohdan on tarkoitettu käsittävän vain hyvin vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat merkittäväällä tavalla koko yhteiskunnan toimivuuteen, ja että yhteiskunnan toimivuuteen vain vähäisesti vaikuttavat häiriöt eivät edes yhteisvaikutuksiltaan voisi täyttää ehdotettua poikkeusolon määritelmää.

(18) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 3 §:n 6 kohdan määritelmä muodostuu kuitenkin laajuutensa ja kaikenkattavuutensa vuoksi ongelmalliseksi perustuslain 23 §:ään sisältyvään lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että säännöksen soveltamisalan hankalan ennakoitavuuden vuoksi on jossakin määrin epäselvää, ovatko 6 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot kokonaisuudessaan niin vakavia, että ne ovat perustuslain 23 §:ssä tarkoitettulla tavalla kansakuntaa uhkaavia. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta ei sen 3 §:n 6 kohdan vuoksi voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Poikkeusolojen toimivaltuudet

(19) Hallituksen esityksen mukaan suuri osa nykyisistä valmiuslain toimivaltuuksista laajennettaisiin koskemaan myös ehdotetun 3 §:n 6 kohdan tarkoittamia tilanteita. Toimivaltuuksiin ei sinänsä tältä osin ehdoteta asiasisältöisiä muutoksia. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi lisäksi uusi 17 a luku, joka sisältäisi rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevat toimivaltuudet. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusi pykälä väestön toimeentulon turvaamisesta poikkeusoloissa. Eräitä julkis- ja yksityisoikeudellisia palvelussuhteita koskevia toimivaltuuksia esitetään laajennettavaksi kattamaan voimassa olevaan sääntelyyn nähden uusia toimijoita.

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

(20) Perustuslakivaliokunnan mielestä valmiuslain poikkeuslakiluonteelle voidaan sinänsä antaa edelleen merkitystä niiltä osin kuin valmiuslain säätämiseen poikkeuslakina johtaneet perustuslakiongelmien eivät liity perusoikeuksiin ja niistä perustuslain 23 §:n nojalla tehtäviin tilapäisiin poikkeuksiin. Tämä koskee erityisesti lakiehdotuksen toimivaltuuksia koskevan sääntelyn arvioimista lainsäädäntövallan delegoimista koskevan perustuslain 80 §:n kannalta.

(21) Ehdotetun uuden poikkeusoloperusteen sisällyttäminen valmiuslain poikkeusolomäärittämään merkitsee kuitenkin koko valmiuslain soveltamisalan laajentamista ja siten perustuslakivaliokunnan mielestä myös olennaista muutosta yksittäisten valmiuslain toimivaltasäännösten soveltamisedellytyksiin. Tämä merkitsee sitä, että toimivaltuuksien käyttöala laajenee olennaisesti.

(22) 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. Lailla voidaan antaa valtuutus perusoikeuspoikkeusten säätämiseen vain erityisestä syystä. Erityinen syy edellyttää painavaa perustetta valtuutukselle. Perustuslakivaliokunnan nimenomaisen kannanoton mukaisesti säännöksessä tarkoitettuna erityisenä syynä voi tulla kyseeseen ainoastaan välttämättömien toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikea ennakoitavuus (PeVM 9/2010 vp, s. 10).

(23) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 23 §:n muutoksen tarkoituksena oli tältä osin mahdollistaa poikkeusololainsäädännön yhteydessä asian luonteen vaatima muuta lainsäädäntöä vähäisessä määrin laajempi lainsäätäjän delegointitoimivalta, mutta perusoikeuspoikkeuksista on kuitenkin säädettävä laissa niin suurella tarkkuudella kuin se on poikkeusolojen luonteen tietyllä ennakoimattomuus huomioon ottaen mahdollista. Valiokunta painotti, että kaikkien perusoikeuspoikkeuksien kannalta olennaisten 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). Valmiuslain voimassa oleva sääntely sisältää merkittävästi väljempää lainsäädäntövallan delegointia sekä aineellisesti että organisatorisesti.

(24) Voimassa oleva valmiuslain sääntely ei siten kaikilta osin vastaa perustuslain 23 §:n perusoikeuksien tilapäisille poikkeuksille asettamia edellytyksiä. Sääntely on vastaavasti myös merkittävältä osin ongelmallista perustuslain 80 §:ssä lainsäädäntövallan delegoimisesta säädetyn, erityisesti lainsäädännön alaa koskevien vaatimusten ja delegointivaltuuksien täsmällisyyden kanssa (ks. myös PeVL 20/2011 vp, s. 3).

(25) Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että toimivaltuuksien 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 edellä tarkastellun aukkoteorian perusteella toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, vaikka ehdotettu sääntely ei merkitsekään poikkeuslakina säädetyn kokonaisuuden luonteen muuttumista. Valiokunnan mielestä ehdotetut kokonaan uudetkin toimivaltuudet on kirjoitettu osin liian yleisluontoisiksi, eivätkä ne vastaa kaikilta osin perustuslaissa

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

asetettuja vaatimuksia. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksen 1. lakiehdotus ei ole ehdote-
tussa muodossa säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(26) Perustuslakivaliokunta kiinnittää toimivaltuuksia koskevan sääntelyn kohdalla lisäksi eri-
tyistä huomiota siihen, että valiokunta on erityisesti valmiuslakiin liittyvässä arvioinnissa koros-
tanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimi-
valtuuksien ensisijaisuutta (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 38 ja PeVM 9/2020 vp). Valio-
kunta on lisäksi painottanut vaatimusta viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien ensi-
sijaisuudesta perustuslain 23 §:n soveltamistilanteissa (PeVL 6/2021 vp). Valiokunnan mukaan
poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee 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 mu-
kaan perusoikeuspoikkeus voi olla välttämätön vain, mikäli sillä tavoiteltavia päämääriä ei ole
saavutettavissa normaaliolojen lainsäädännön keinoin perusoikeuksien yleisten rajoitusedelly-
tysten puitteissa joko voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen tai säädettävällä uudella lain-
säädännöllä.

(27) Perustuslakivaliokunta painottaa siten toimivaltuussääntelyn välttämättömyyden vaatimus-
ta. Selvää on sinänsä, että valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriisitilan-
teissa, toimivaltuudet ovat otettavissa käyttöön silloinkin vain toimivaltuuksien käyttöperiaattei-
den asettamissa rajoissa ja asetukset toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta saatetaan aina
eduskunnan käsiteltäväksi, millä on merkitystä tarpeelle arvioida ehdotettujen säännösten välttä-
mättömyyttä seikkaperäisesti ja säännöskohtaisesti perustuslakivaliokunnassa tässä vaiheessa
(ks. myös PeVL 6/2009 vp, s. 7/II). Valiokunnan mielestä erityisesti säännöstelyyn liittyvien toi-
mivaltuuksien käyttöönottoon näillä perusteilla voi kuitenkin liittyä valtiosääntöoikeudellista on-
gelmaa, koska niiden välttämättömyys tarkoitetuissa poikkeusoloissa voi olla hankalasti perustel-
tavissa.

(28) Perustuslakivaliokunnan mielestä toimivaltuuksien välttämättömyyden vaatimus ei täyty
myöskään silloin, jos voimassa oleva normaalilainsäädäntö jo sisältää uusien määritelmien mu-
kaisissa tilanteissa tarvittavat toimivaltuudet. Valiokunta pitää valitettavana, että hallituksen esi-
tyksestä ei ilmene riittävän seikkaperäistä toimivaltuuskohtaista tarkastelua normaaliolojen lain-
säädännön ja voimassa olevan valmiuslain toimivaltuuksien suhteesta säädettäväksi ehdotettuun.
Hallituksen esityksessä ei ole liioin tarkasteltu kattavasti ja seikkaperäisesti mahdollisuutta sää-
tää ehdotetuista valtuuksista normaaliolojen lainsäädännössä perusoikeuksien rajoitusedellytys-
ten puitteissa.

(29) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi erikseen huomiota väestön toimeentulon turvaami-
seen liittyviin toimivaltuuksiin. Sosiaaliturvaan liittyviä muutoksia koskevaan 8 lukuun ehdote-
taan lisättäväksi uusi pykälä koskien väestön toimeentulon turvaamista 3 §:n 3 ja 6 kohdassa tar-
koitetuissa poikkeusoloissa. Kyseessä olisi erityinen tuki, jonka käyttöönotosta päätetään tapaus-
kohtaisesti. Kyse olisi sellaisista olosuhteista, joissa sosiaalihuoltolain ja toimeentulotukilain mu-
kaiset kiireellisiin tilanteisiin säädetyt menettelytavat eivät ole riittäviä väestön maksuvalmiuden
vaarantuessa vakavasti. Pykälän 1 ja 2 momentin mukainen menettely olisi käytössä, jos Kansan-
eläkelaitoksen tietojärjestelmät ovat toiminnassa ja käsittely voidaan tehdä ohjelmallisesti. Pykä-
län 3 momentin mukainen menettely, jossa hyvinvointialueet ovat päävastuussa, otettaisiin puo-

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

lestaan käyttöön, mikäli Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmät eivät toimisi vakavassa tietoliikenteen häiriötilanteessa.

(30) Sääntely on merkityksellistä perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n kannalta. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on 19 §:n 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kysymyksessä on siten jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslakivaliokunta katsoi voimassa olevia valmiuslain sosiaaliturvaan liittyviä muutoksia koskevia säännöksiä arvioidessaan (PeVL 6/2009 vp, s. 7—9), että kyseisistä säännöksistä oli väliinpuotoajaryhmien välttämiseksi käytävä yksiselitteisesti ilmi, että kaikille etuuksien saajille turvataan oikeus välttämättömään toimeentuloon — käytännössä vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä sekä välttämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot kattava määrä — myös siltä ajalta, jolloin muiden etuuksien maksaminen on keskeytetty tai maksamista on lykätty. Lakiehdotuksen täsmentäminen tällä tavoin oli edellytys sen käsittelemiselle tältä osin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sääntelyä tuli tarkistaa tällä tavoin, vaikka lakiehdotus muista syistä käsiteltäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

(31) Nyt arvioitavalla ehdotuksella on hallituksen esityksen perustelujen (s. 67) mukaan viime kädessä tarkoitus turvata jokaiselle oikeus välttämättömään toimeentuloon myös poikkeusoloissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ja sen voimassa olevan valmiuslain sääntelyn kanssa muodostama kokonaisuus on kuitenkin perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien toteutumisen kannalta huomattavan vaikeaselkoinen. Ehdotetussa 57 a §:ssä ei säädetä yksilön subjektiivisesta oikeudesta säännöksessä tarkoitettuun tukeen, eikä sääntely tältä osin vastaa sille asetettuja tavoitteita välttämättömän toimeentulon viimesijaisesta turvaamisesta. Säännöstä tulee muuttaa niin, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, että kaikille etuuksien saajille turvataan oikeus välttämättömään toimeentuloon. Lisäksi säännöksen suhde valmiuslain 58 §:ssä säädettyihin etuuksien maksatusta ja sen vähimmäismääriä koskeviin säännöksiin tulee selkeyttää siten, että myös 57 a §:ssä tarkoitettujen etuuden osalta on mahdollista varmistua myös tuen suuruuden turvaavan perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon.

(32) Valmiuslain uudessa 131 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi 57 a §:ssä tarkoitettujen tuen takaisinperinnästä ja takaisinperintää koskevasta menettelystä. Valmiuslain 57 a §:ssä tarkoitettu tuki on hallituksen esityksen perustelujen (s. 53—54) mukaan tavallisista sosiaalietuuksista poiketen lähtökohtaisesti tarkoitettu takaisinperittäväksi. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu ehdotettua takaisinperintää koskevaa sääntelyä perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn kannalta ja sääntelyn vaikutukset julkisen vallan velvollisuuteen turvata ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo jäävät tältä osin epäselviksi. Puolustusvaliokunnan on varmistettava säädösperusteisesti takaisinperintää koskevan sääntelyn yhteensopivuus perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetyn kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyssä on otettava huomioon kattavasti erilaiset toimeentulotuen muodot.

(33) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota valmiuslakiin ehdotettujen 122 c §:n lakitekstin ja perustelujen väliseen suhteeseen. Ehdotettu säännös koskee oleskelun ja liikkumisen kieltämistä ja rajoittamista tietyllä paikkakunnalla tai alueella. Lainkohdan perustelujen (s. 52) mukaan säännös mahdollistaa kuitenkin vain kiellon ja rajoittamisen tietyllä paikkakunnalla tai

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

sen osassa ja on siten alueelliselta käyttöalaltaan rajatumpi kuin valmiuslain 118 §. Puolustusvaliokunnan tulee vielä tarkastella sääntelyn alueellista ulottuvuutta ja tarvittaessa muuttaa säännöstä.

Valmiuslakiehdotuksen käsittelyjärjestys

(34) 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).

(35) Perustuslakivaliokunta on edellä arvioinut, että valmiuslakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä perustuslailliset ongelmat kiinnittyvät laajalti lakiehdotuksen perusratkaisuihin. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (ks. esim. PeVL 40/2021 vp, kappale 23, PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76). Valiokunta on jo aiemmin katsonut, että valtioneuvoston tulisi laatia kokonaisarvio valmiuslain suhteesta perustuslain 23 §:ään, jossa tulisi arvioida, voitaisiinko perustuslakipoikkeusten alaa entisestään supistaa valmiuslakiin tehtävillä muutoksilla (PeVL 20/2011 vp, s. 3/II).

(36) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluiden mukaan (s. 37) valmisteluajataulu ei ole mahdollistanut säännösten kokonaisvaltaista tarkastelua. Myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa painotetaan esityksen kiireellistä käsittelyä (s. 72). Lausuntokierrosta ei ole aikatauluun liittyvistä syistä järjestetty. Ottaen huomioon sekä aikataulun että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön hallituksen esityksen perusratkaisuiden muuttamisesta mietintövaliokunnassa (ks. esim. PeVL 24/2022 vp, kappaleet 14—16) valiokunta ei pidä lakiehdotuksen saattamista perustuslainmukaiseksi mietintövaliokunnassa realistisena. Valiokunta ei siten pidä tarpeellisena seikkaperäisesti yksilöidä, miten hallituksen esitystä olisi muutettava, jotta se olisi säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(37) Voimassa olevaa valmiuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta poikkeuksellisesti hyväksyi valmiuslain säätämisen poikkeuslakina poikkeuslakien välttämisen periaatteesta riippumatta. Valiokunta katsoi, että valmiuslain kaltaiselle kriisiolojen lainsäädännölle on kiistatta olemassa välttämätön tarve. Valiokunta viittasi siihen, että lakiehdotuksen sisältämät valtuussäännökset olivat yleisesti ottaen voimassa olevan valmiuslain vastaavia säännöksiä merkittävästi täsmällisempiä, vaikka ne eivät kaikilta osin täyttäneetkään erityisesti perustuslain asettamia lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Viranomaisten toimivaltuudet vastasivat valiokunnan mukaan ehdotuksessa paremmin nykyajan tarpeita. Lisäksi poikkeusolojen lainsäädännön tietynasteisesta joustavuusvaatimuksesta näytti valiokunnan mukaan seuraavan, ettei ainakaan kaikkia ristiriitaisuuksia perustuslain kanssa ollut mielekästä poistaa lakieh-

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

dotukseen tehtävin muutoksin. Näiden seikkojen vuoksi uudistetun valmiuslain säätämiseksi oli valiokunnan mielestä sellaisia poikkeuksellisia syitä, jotka puolsivat poikkeuslakimenettelyn käyttämistä. Valiokunta korosti kuitenkin, että tästä huolimatta lakiehdotusta oli syytä muuttaa siten, että siihen jää mahdollisimman vähän perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Tämä koski erityisesti niitä säännöksiä, joiden tarkastelun yhteydessä valiokunta on nimenomaisesti todennut olevan syytä muutoksiin, vaikka laki säädettäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 6/2009 vp, s. 16).

(38) Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt käsiteltävänä olevassa arviointitilanteessa on esitettävissä painavia perusteita poiketa yksittäistapauksessa poikkeuslakien välttämisen periaatteesta ja hyväksyä valmiuslain muuttamista koskeva ehdotus perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esityksessä (s. 72) viitataan siihen, että kansainvälinen turvallisuusympäristö on lyhyellä aikavälillä äkillisesti heikentynyt, ja samalla globaalit ja Suomen lähialueilla ilmenevät jännitteet ja epävarmuustekijät ovat lisääntyneet, mikä lisää myös Suomessa riskiä monialaisiin, epäsymmetrisiin ja osin vaikeasti tunnistettaviin yhteiskunnan toimintakykyä vakavasti vaarantaviin uhka- ja häiriötilanteisiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä sanottu perustelee riittävästi tarvetta varautua Suomeen kohdistuviin hybridiuhkiin myös valmiuslain soveltamisalaa ehdotetun suuntaisesti laajentamalla. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen hyväksyminen edellyttää perustuslain 73 §:ssä säädetyin perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä.

(39) Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänen enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan poikkeuslakimahdollisuuden käyttöalaa rajaava ilmaisu "rajattu poikkeus" viittaa ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen (HE 1/1998 vp, s. 125/I).

(40) Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on lisäksi, että valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltaminen on mahdollista vain laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa ja valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jollei tilannetta voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin (ks. esim. PeVM 11/2020 vp). Valiokunnan mielestä poikkeuslain asiallisesta rajattaisuudesta perustuslain 73 §:ssä säädetty tässä sääntelykontekstissa edellyttää siten, että ehdotettua valmiuslain 3 §:n 6 kohdan poikkeusolomääritelmää on valtiosääntöoikeudellisista syistä vielä täsmennettävä. Poikkeusolojen olennaisen sisällön on ilmentävä täsmällisemmin määritelmäsäännöksessä ja sen piiri on rajattava koskemaan vain sellaisia laajakantoisia hybridiuhkia, jotka vakavuudeltaan rinnastuvat perustuslain 23 §:n vaatimukset täyttäviin muihin valmiuslain poikkeusoloperusteisiin. Täsmittäminen voidaan siten tehdä esimerkiksi määrittelemällä uuden poikkeusoloperusteen perusmuodon tunnusmerkistöä, jota voidaan täydentää maininnalla perusmuodon tunnusmerkistöön vakavuudeltaan rinnastettavasta muusta uhasta. Edellä ongelmallisiksi katsottuja käsitteitä, erityisesti avointa kriittisen infrastruktuurin käsitettä, on syytä pyrkiä välttämään. Vastaavasti myös ainakin väestön toimeentulon turvaamiseen liittyviin toimivaltuuksiin liittyvää sääntelyä on edellä kuvatuin tavoin muutettava.

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

(41) Puolustusvaliokunnan on myös syytä tarkastella ehdotettujen toimivaltuuksien tarpeellisuutta suhteessa täsmennettyyn poikkeusolomääritelmään.

(42) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 72) mukaan hallitus katsoo olevan perusteltua, että esitys käsiteltäisiin kiireellisenä, mikäli perustuslakivaliokunta katsoo, että käsitellä olevan esityksen hyväksyminen kuitenkin edellyttää perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaan ehdotus voidaan julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

(43) Perustuslakivaliokunta on perustuslain muutosten yhteydessä pitänyt varsin tärkeänä, ettei perustuslain 73 §:n 2 momentissa tarkoitettua kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin välttämättömistä syistä ja pakottavissa tapauksissa (PeVM 10/2006 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä sama periaate soveltuu myös pysyväisluonteisten poikkeuslakien säätämiseen (PeVL 6/2009 vp, s. 17). Tämän johdosta nykyinen valmiuslaki säädettiin aikanaan normaalissa perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetyssä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

(44) Käsiteltäessä perustuslain 10 §:n muuttamista koskevaa perustuslain muutosehdotusta vuoden 2018 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta piti poikkeuksellisesti mahdollisena säätää perustuslain muutos kiireellisessä järjestyksessä. Valiokunta antoi merkitystä nopeutetun lainsäätämisyjärjestyksen ja tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen väliselle ajalliselle erolle. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös saamiinsa muiden erityisvaliokuntien lausuntoihin, joissa kiinnitettiin huomiota Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja niihin liittyviin epävarmuustekijöihin, jotka korostivat tarvetta tuottaa objektiivisesti varmennettua ja analysoitua tietoa Suomeen kohdistuvista turvallisuusuhista sekä poliittisen päätöksenteon että turvallisuusviranomaisten päätösten tueksi. Tilanne poikkesi valiokunnan aikaisemmin tarkastelemista perustuslain muutoksista siten, että kiiremenettelyn käytölle oli poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta ja kyseessä oli pakottava tilanne. Ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä perustuslain muutos poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei siten ollut (PeVM 4/2018 vp, s. 9–11).

(45) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt arvioitavan ehdotuksen käsittely perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetyssä normaalijärjestyksessä siirtäisi uudistuksen voimaantuloa noin vuodella verrattuna siihen, että ehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyssä kiireellisessä menettelyssä. Valiokunnan mielestä ero on merkityksellinen erityisesti ottaen huomioon sääntelyn tavoite. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 72) 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä estettä ei ole sille, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyssä kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

Valmiuslain soveltaminen Ahvenanmaalla

(46) Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusoloissa. Valmiuslaki tulee siten sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla (PeVL 6/2009 vp, s. 15, PeVM 1/2021 vp, kappale 18).

(47) Perustuslakivaliokunta on valmiuslain säätämisen yhteydessä todennut, että valmiuslain soveltaminen myös Ahvenanmaalla saattaa käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Valiokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisase- ma huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVL 6/2009 vp, s. 15/II, ks. myös PeVM 1/2021 vp, kappale 21).

(48) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota yleisemminkin siihen, että valmiuslaissa säädetään osin esimerkiksi poikkeamisesta sellaisesta valtakunnan lainsäädännöstä, jota ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa, ja sellaisten viranomaisten toimivaltuuksista, jotka eivät toimi Ahvenanmaan maakunnassa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tulevissa lainsäädännön uudistuksissa lainsäädäntöä täydennetään ja selkeytetään näiltä osin.

Toimivaltuuksien soveltamisesta ilmoittaminen

(49) Valmiuslain II osan toimivaltuussäännösten soveltamisen aloittamisesta ja lopettamisesta tehtävistä ilmoituksista säädetään valmiuslain 5 §:n 2 momentissa, jota ei nyt ehdoteta muutettavaksi. Säännös lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella (PeVL 6/2009 vp, s. 3/II). Säännöksen muotoilun perusteella vaikuttaa, että siinä sanonnallisesti kavennettaisiin ilmoitusvelvollisuutta verrattuna ihmisoikeussopimusten mukaisiin velvollisuuksiin ilmoittaa sopimusvelvoitteista poikkeamisesta. Sääntelyä on syytä muuttaa esimerkiksi informatiiviseksi viittaukseksi ihmisoikeussopimusten poikkeuksista ilmoittamista koskeviin määräyksiin.

Valmiuslain kokonaisuudistus

(50) Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan valmiuslain säätämisen yhteydessä katsonut, että valmiuslain kaltaisen poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätäminen pysyväisluonteisena poikkeuslakina ei ole valtiosääntöisten perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu (PeVL 6/2009 vp, s. 16/II). Perustuslain 23 §:n muuttaminen perustuslain tarkistamisen yhteydessä vuonna 2012 voimaan tulleessa perustuslain osittaisuudistuksessa ei ole poistanut kaikilta osin säätämistäjärjestykseen tässä suhteessa liittyviä ongelmia. Myös koronapandemian aikaiset valmiuslain soveltamistilanteet ovat perustuslakivaliokunnankin mielestä nostaneet esiin tarpeen kokonaisvaltaisesti arvioida valmiuslain muutostarpeita. Valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusministeriön käynnistämän valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi pyrkiä kehittämään valmiuslainsäädäntöä siten, että se sovitetaan vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

Opetusta ja koulutusta koskeva 3. lakiehdotus

(51) Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi valmiuslain 109 §:n 1 momenttia, jota ehdotetaan muutettavaksi myös 1. lakiehdotuksessa. Valmiuslain 109 §:n 1 momenttia on muutettu lailla 1233/2020. Momentin muutettu sanamuoto tulee voimaan 1.8.2022. Lakiehdotusta perustellaan sillä, että jos tässä esityksessä ehdotettu muutos tulee voimaan ennen mainittua ajankohtaa, myös momentin tulevaa sanamuotoa on muutettava 3. lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu ratkaisu on luonteeltaan lainsäädäntötekkinen. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava asiallisesti osana valmiuslain muuttamista koskevaa esityskokonaisuutta. Myös hallituksen esityksen 3. lakiehdotus on käsiteltävä samassa järjestyksessä kuin hallituksen esityksen 1. lakiehdotus.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että 1. ja 3. lakiehdotukset on edellä niiden sisällöstä mainituista syistä käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisen järjestyksessä.

Helsingissä 25.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Markus Lohi kesk

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala