

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 6/2009 vp**

Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä helmikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp) valmistelevalle puolustusvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeusministeri Tuija Brax
- lainsäädäntöjohtaja Sami Manninen ja lainsäädäntösihteri Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö

- kansliapäällikkö Jarmo Viinanen, tasavallan presidentin kanslia
- professori Niklas Bruun
- professori Lauri Hannikainen
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Ahvenanmaan lääninhallitus/Länsstyrelsen på Åland
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus/Ålands landskapsregering.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi valmiuslaki, jolla kumottaisiin nykyinen samanniminen laki. Esityksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki perustuslain vaatimukset täyttäväksi sekä ajanmukaistaa viranomaisten poikkeusolojen toimivaltuussäännökset.

Esityksen mukaan valmiuslain tarkoittamia poikkeusoloja ovat Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila, Suomeen koh-

distuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka sekä erityisen vakava suuronnettomuus, tällaisen suuronnettomuuden välitön jälkitila ja vaikutuksiltaan erittäin vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Valmiuslain mukaisen toimivaltuuksien käyttöönnotosta ehdotetaan

säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Ennen käyttöönottoasetuksen antamista on valtioneuvoston, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, todettava maassa vallitsevan poikkeusolot. Eduskunta päättää viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimassaolosta ja voimassaoloajasta. Lakiehdotus sisältää lukuisia poikkeusoloissa käyttöön otettavia toimivaltuussäännöksiä. Näiden säännösten kirjoitustapaa on täsmennetty voimassa olevaan valmiuslakiin verrattuna.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus laiksi poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta sekä ehdotukset kahdeksan lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa valmiuslain toimivaltuussäätelyä arvioidaan tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista koskevan perustuslain 23 §:n kannalta niiltä osin kuin toimivaltuudet tulevat sovellettaviksi Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai siihen vakavuudeltaan lain mukaan rinnastettavien kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana. Kaikki ehdotetun valmiuslain mukaiset poikkeusolot eivät kuulu perustuslain 23 §:n mukaiseen poikkeusolomääritelmään, minkä vuoksi säätelyä arvioidaan myös perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Toimivaltuussäätelyn on katsottu olevan merkityksellistä perustuslain 7 §:ssä turvatuun henkilökohtaiseen vapauteen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan sisältämän pakko-työn kiellon, perustuslain 9 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklan sisältämän liikkumisvapauden, perustuslain 10 §:ssä turvatuun yksityiselämän suojan, perustuslain 12 §:ssä turvatuun sananvapauden, perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen, perustuslain 18 §:ssä turvatuun elinkeinovapauden sekä oikeudesta sosiaaliturvaan annettujen perustuslain 19 §:n säännösten kannalta. Toimivaltuussäätelyä arvioidaan myös perustuslain 80 §:n säännösten näkökulmasta asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Valmiuslain soveltamisen aloittamista koskevaa päätöksentekomenettelyä tarkastellaan perusteluissa perustuslain 93 §:n 1 momentin säännösten kannalta. Säätelyä arvioidaan lisäksi perustuslain 83 §:n eduskunnan budjettivaltaa ja 81 §:n valtion veroja ja maksuja koskevien säännösten valossa.

Perusteluissa katsotaan, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt perusteltuna, että siitä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohtia

Uuden valmiuslain on tarkoitus korvata nykyinen poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetty valmiuslaki. Voimassa olevaa valmiuslakia on uuden perustuslain voimaantulon jälkeen muutettu kahdesti perustuslain säätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 1/2000 vp, PeVL 57/2002 vp). Molemmilla kerroilla valiokunta piti poikkeuslakien välttämisen periaatteesta huolimatta

perusteltuna säätää ehdotetut poikkeukset. Samalla valiokunta kuitenkin katsoi olevan tarpeellista selvittää mahdollisuuksia uudistaa valmiuslakia niin, että luovutaan säätelyn rakentumisesta lainsäädäntövallan delegoimisen varaan. Uusi valmiuslakiehdotus on näiden perustuslakivaliokunnan nimenomaisten kannanottojen mukaisesti pyritty laatimaan siten, että sen sisältämät säännökset olisivat sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Ehdotettu valmiuslaki eroaa säätelytavaltaan ja yksityiskohtaisuudeltaan merkittävästi

nykyisestä valmiuslaista, joka on alun perin säädetty ennen perusoikeusuudistusta ja nykyisen perustuslain voimaantuloa. Tällaisen lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta ei pidä mahdollisena, että uutta valmiuslakia arvioitaisiin valtiosääntöisen aukkteorian nojalla (ks. PeVL 31/1998 vp, s. 5 ja PeVL 8/2006 vp, s. 4—5). Sen vuoksi valiokunta tarkastelee lakiehdotusta kokonaisuudessaan uuden perustuslain asettamien vaatimusten valossa.

Perustuslain 23 §:ssä tarkoitettut poikkeusolot

Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n nojalla säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Valmiuslakiehdotuksen 3 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan poikkeusoloja ovat Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila. Nämä poikkeusolot kuuluvat perustuslain 23 §:n soveltamisalaan. Saman pykälän 2 kohdassa laissa tarkoitetuiksi poikkeusoloiksi on määriteltä myös Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista. Myös tällainen varsin pitkälle konkretisoitunut ja huomattava hyökkäyksen uhka muodostaa valiokunnan mielestä sellaisen tilanteen, jonka perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmä kattaa. Sekä 1 että 2 kohdan määritelmät mahtuvat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakannanottojen perusteella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 4 artiklan sopimusvelvoitteista poikkeamisen oikeuttavan yleisen hätätilan käsitteen piiriin.

Lakiehdotukseen sisältyvien käyttöönottoasetuksen määräaikaisuuteen ja kumoamiseen liittyvien järjestelyjen vuoksi perusoikeuspoikkeuksia voidaan pitää sillä tavoin tilapäisinä kuin perustuslain 23 §:ssä edellytetään (PeVL 1/2000 vp, s. 2/II). Välttämättömyysvaatimuksen osalta voidaan viitata erityisesti lakiehdotuksen 4 §:n säännöksiin välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta ja lain mukaisten toimivaltuuksien käytön viimesijaisuudesta. Valiokunnan mielestä myös 4 §:n 1 momentin toiseen virkkeeseen on kuitenkin perusteltua lisätä maininta toimivaltuuksien käyttämisen välttämättömyydestä. Kansainvälisten velvoitteiden huomioon ottamisesta säädetään asianmukaisesti lakiehdotuksen 5 §:ssä. Valmiuslakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly puolustustilalain 2 §:n 2 momentin kaltaista säännöstä poikkeusoloista ilmoittamisesta. Maininnan lisääminen valmiuslakiin on valiokunnan näkemyksen mukaan johdonmukaisuuden vuoksi perusteltua, vaikka ilmoitusvelvollisuus sinänsä johtuu kansainvälisistä sopimuksista itsestään. Säännös koskisi valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja poikkeusoloja, joissa ihmisoikeussopimuksissa turvatuista oikeuksista poikkeaminen on mahdollista.

Muut poikkeusolot

Muita poikkeusoloja ovat lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdan mukaan väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat, sekä 4 kohdan nojalla erityisen vakava suuronnettomuus, sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Taloudelliset kriisit, suuronnettomuudet ja vaaralliset tartuntataudit eivät edes vakavina ole sellaisia poikkeusoloja, jotka voitaisiin perustuslain 23 §:n tarkoittamassa merkityksessä rinnastaa Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen (ks. PeVL 31/1998 vp, s. 5/I, PeVL 1/2000 vp, s. 2/II). Näissä poikkeusoloissa käytettäviksi tarkoitettuja toimivaltuuksia onkin

arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta.

Ehdotetulle muitakin kuin perustuslain 23 §:n mukaisia poikkeusoloja koskevalle valmius-sääntelylle on yleisellä tasolla kiistatta olemassa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimat syyt. Perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta keskeisiä ovat lakiehdotuksen 4 §:n säännökset toimivaltuuksien käyttöperiaatteista. Valiokunta korostaa, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa. Oikeusturvavaatimuksen osalta tärkeää on, että muutoksenhaku-oikeutta ei lakiehdotuksessa ole erikseen poikkeusolojen aikana rajoitettu ja oikeusturvan taakeet on määritelty lakiehdotuksen 128 §:ssä asianmukaisesti.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdan poikkeusolomääritelmä on voimassa olevan lain 2 §:n 4 kohdan sisältämään määritelmään verrattuna sisällöltään laaja ja jossain määrin epämääräinen. Määritelmästä käy lähinnä ilmi, että sillä tarkoitetaan taloudellista kriisiä. Esityksen perustelujen mukaan määritelmässä on pyritty korostamaan sitä, ettei väestön toimeentuloon tai maan talouselämään kohdistuva tapahtuma tai uhka välttämättä rajoitu raaka-aineiden saatavuuteen. Kyse saattaa olla myös tilanteista, joissa esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus vakavasti horjuu. Valiokunta pitää joustavuuden mahdollistavaa määritelmää tällaisessa yhteydessä sinänsä ymmärrettävänä ja katsoo samalla esimerkiksi tieto- ja viestintäjärjestelmiin kohdistuvien erityisen vakavien hyökkäysten voivan muodostaa nykypäivän yhteiskunnassa lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetun poikkeusolon. Toisaalta näin laaja poikkeusolomääritelmä edellyttää, että sitä tulkitaan supistavasti. Valiokunnan mielestä on selvää, etteivät esimerkiksi tavanomaisena pidettävä vakavakaan taloudellinen laskukausi tai laajakaan työtaistelutoimenpide voi olla perusteena valmiuslain toimivaltuuksien käyttöön- otolle.

Lakiehdotuksen 3 §:n 4 kohdan määritelmä vastaa voimassa olevan valmiuslain 2 §:n 5 kohtaa siltä osin kuin kysymys on suuronnettomuudesta. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tehty asianmukaisesti selkoa siitä, mitä erityisen vakavalla suuronnettomuudella tarkoitetaan. Perusteluissa on käsitelty myös valmiuslain toimivaltuuksien suhdetta pelastuslain toimivaltuuksiin. Sen sijaan poikkeusolomääritelmän merkittävintä laajennusta — suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin (pandemia) sisällyttämistä laissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin — ei esityksessä ole juuri perusteltu. Nykyisen sääntelyn ajanmukaisuutta arvioidessaan hallitus katsoo (HE 3/2008 vp, s. 23/I), että tartuntatautilain mukaiset toimivaltuudet ovat pääasiallisesti riittävät, mutta pandemiatilanteessa saatetaan tarvita sairaanhoito- ja eristystiloja, joita tartuntatautilain nojalla ei ole mahdollista saada. Lisäksi pandemiatilanteista on mainintoja eräiden yksittäisten pykälien (valmiuslain 24 § ja 93 § sekä asevelvollisuuslain 79 §) perusteluissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä näin merkittävää lain soveltamisalan laajennusta olisi pitänyt käsitellä ja perustella laajemmin. Puolustusvaliokunnan onkin vielä syytä arvioida erikseen, miten laajasti lakiehdotuksen toimivaltasäännösten on tarpeen olla sovellettavissa pandemiatilanteissa ottaen erityisesti huomioon tartuntatautilain ja terveydensuojelulain jo nyt voimassa olevat toimivaltuudet. Samassa yhteydessä puolustusvaliokunnan on syytä yleisemminkin arvioida, ovatko kaikki lakiehdotuksessa mainitut lain 3 §:n 4 kohdassa sovellettaviksi periaatteissa tulevat toimivaltuudet näissä kriisitilanteissa välttämättömiä.

Lainsäädäntövallan delegointi

Yleistä. Valmiuslakiehdotuksen valmistelussa on ollut keskeisenä tavoitteena, että poikkeusoloissa mahdollisten toimivaltuuksien sisältö käy ilmi laista niin tarkasti kuin se on tällaisen lainsäädännön yhteydessä mahdollista. Valtuudet ovatkin nykyiseen valmiuslakiin verrattuna yleisesti ottaen tarkempia. Erilaisissa kriisitilanteissa ehkä välttämättömien toimenpiteiden kir-

josta kuitenkin johtuu, että niitä ennakoimaan pyrkivä lainsäädäntö muodostuu väistämättä yleispiirteiseksi ja joustavaksi. Siten valmiuslakiehdotus perustuu edelleen olennaisin osin lähinnä valtioneuvostolle kuuluville asetuksenantovaltuuksille. Useat niistä koskevat tai sivuavat perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei lainsäädäntövallan delegoinnin rajoituksia voida arvioida poikkeusololainsäädännön yhteydessä lähtökohdaisesti väljemmin kuin muun lainsäädännön yhteydessä, koska tällaisesta mahdollisuudesta ei ole perustuslaissa nimenomaisesti säädetty.

Valmiuslakiehdotuksen 3 §:n 3 ja 4 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa käytettäviksi tarkoitettuja asetuksenantovaltuuksia on tarkasteltava erityisesti perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Lisäksi on otettava huomioon perustuslain 80 §:n 1 momentin se säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Lakiehdotuksessa on lukuisia säännöksiä, joiden perusteella toimivaltuuksien käytössä noudatettavista menettelyistä säädetään asetuksella. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että tällainen asetuksentasoinen sääntely ei voi sisältää olennaisia poikkeuksia hyvän hallinnon takeista, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan on turvattava lailla. Tämä merkitsee lähinnä, että toimivaltuuksia käytettäessä on noudatettava hallintolaissa tai erityislaeissa määritellyt menettelyt ja että niitä voidaan ainoastaan osin täsmentää asetuksilla.

Siltä osin kuin on kyse toimivaltuuksien käytämisestä lain 3 §:n 1 ja 2 kohdan tarkoittamissa poikkeusoloissa, arvioinnin perustana on perustuslain 23 §. On huomattava, että mainittu perustuslain säännös ei oikeuta säätämään tavallisella lailla poikkeuksista perustuslain muihin säännöksiin kuin perusoikeuksiin. Perusoikeuksia-kaan koskevat tilapäiset poikkeukset eivät voi perustua lakia alemmantasoisiiin säännöksiin, vaan niiden tulee riittävän yksiselitteisesti ilmetä suoraan laista (HE 309/1993 vp, s. 76/II, ks.

myös PeVL 1/2000 vp, PeVL 57/2002 vp ja PeVL 9/2007 vp, s. 11/II). Tämä merkitsee valiokunnan mielestä sitä, että perustuslain 23 §:n lailla säätämisen vaatimus asettaa lähtökohdaisesti samankaltaisia — joskaan ei asian luonteen vuoksi aivan yhtä rajoittavia — vaatimuksia lainsäädäntövallan delegoimiselle kuin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja perustuslain 80 §:n 1 momentti.

Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaaminen. Valmiuslakiehdotuksen 16 § sisältää säännöksiä korkosäännöstelystä, luotonannon säännöstelystä, talletuksille asetettavista nostorajoituksista sekä eräiden laitosten ja yhtiöiden sijoitusten rajoittamisesta ja kohdentamisesta. Ehdotetun pykälän mukaiset toimivaltuudet voivat tulla sovellettaviksi kaikissa valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Säännökset oikeuttavat pitkälle menevän puuttumisen yksityisen henkilön mahdollisuuksiin käyttää varojaan, ja ne ovat siksi merkityksellisiä perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattun omaisuudensuojan ja osin myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattun elinkeinovapauden kannalta.

Valtuuksien käyttöönottoa sitovat pykälän yleinen tarkoitusmääre ja lain 4 §:ssä olevat yleiset toimivaltuuksien käyttöperiaatteet. Pykälän sisältämät kaikki asetuksenantovaltuudet ovat kuitenkin avoimia jättäessään kokonaisuuden ja muun korvauksen määrittymisen perusteet (1 momentin 1 kohta), luotonannon säännöstelyn asialliset ja määrälliset edellytykset (1 momentin 2 kohta), varojen nostoa koskevien rajoitusten perusteet (1 momentin 3 kohta), sijoitusten rajoittamisen ja kohdentamisen edellytykset (1 momentin 4 kohta) sekä yhteisöjen sijoittamisvelvollisuuden perusteet (2 momentti) asetuksenantajan harkinnan varaan. Ehdotettu sääntely ei täytä perusoikeuksien rajoitusten lailla säätämisen eikä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, ja sitä pitäisi tarkentaa, jotta lakiehdotus voitaisiin tältä osin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sama koskee lakiehdotuksen arvopaperitoiminnan rajoitta-

mista koskevan 18 §:n 1 momentin 1, 2 ja 4 kohtaan sisältyviä asetuksenantovaltuuksia.

Lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentissa viitataan saman pykälän 1 momentin nojalla annettuihin asetuksiin. Kyseinen momentti ei kuitenkaan sisällä asetuksenantovaltuutta.

Määrällinen säännöstely. Elinkeinonharjoittaja saa valmiuslakiehdotuksen 31 §:n 1 momentin mukaan luovuttaa väestön turvaamiseksi poikkeusoloissa väestön toimeentulolle välttämättömiä kulutushyödykkeitä kuluttajalle vain ostolupaa vastaan. Säännöstelyn alaisista kulutushyödykkeistä ja säännöstelyssä noudatettavasta menettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Säännöstely voidaan ottaa käyttöön kaikissa lain 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Ostolupamenettely merkitsee puuttamista perustuslaissa turvattuihin omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen.

Säännöstelyn piiriin kuuluvien hyödykkeiden määrittely jää varsin avoimeksi. Valtioneuvoston asetuksenantovaltaa sitoo lain yleisten toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden ohella ainoastaan vaatimus, että tällaisten kulutushyödykkeiden on oltava "väestön toimeentulolle välttämättömiä". Esiteksen perusteluissa on ilmaistu, että säännöstely voisi koskea lähinnä joitakin päivittäistavarahuollon tuotteita, kuten kahvia, teetä ja sokeria. Perustelujen mukaan sen sijaan ei katsota tarpeelliseksi suunnitella kattavaa elintarvikkeiden säännöstelyä. Asetuksenantajan toimivaltaa säännöstelyn piiriin kuuluvien kulutushyödykkeiden määrittelyssä olisi täsmennettävä, jotta lakiehdotus voitaisiin näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sama huomautus koskee lakiehdotuksen 32 §:n säännöstä muun kaupan säännöstelyn alaisista hyödykkeistä, sekä 33 §:n 1 momentin sisältämää luetteloa teollisuustuotannossa säännösteltävistä materiaaleista ja hyödykkeistä siltä osin kuin näiden määrittely viime kädessä jää vain välttämättömyyskriteerin varaan.

Valtioneuvosto voi lakiehdotuksen 35 §:n 1 momentin mukaan päätöksellään rajoittaa yhteiskunnan toimivuuden turvaamiseksi poikkeusoloissa sähkön käyttöä tai kokonaan kieltää

sen valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltäviin muihin kuin huoltovarmuuden kannalta välttämättömiin tarkoituksiin. Rajoituksia ja kieltoja voidaan antaa kaikissa laissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Valtuutus on perustuslain näkökulmasta väljä etenkin, kun otetaan huomioon sähkön merkitys ihmisten jokapäiväisessä elämässä. Säätelyä olisi täsmennettävä, jotta lakiehdotus voitaisiin tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentti sisältää valtioneuvostolle osoitetun valtuutuksen säätää, kuinka monta prosenttia sähkönkäyttäjä voi poikkeusoloissa käyttää normaalin vuosikulutuksen mukaisesta kulutuksestaan. Sähkön kiintiösäännöstelyä voidaan käyttää kaikissa laissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Valtioneuvostolla on vastaava valtuutus säätää lain 3 §:n 1—3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa kaukolämmön sallituista määristä kiinteistöjen lämmitystä varten (39 §:n 1 momentti) ja lämmityspolttoöljyn sallittavasta kiintiöstä lämmitystarvoitukseen (40 §:n 1 momentti). Valtuutukset eivät sisällä lainkaan asetuksenantajan harkintavallan käyttöä rajoittavia tai ohjaavia säännöksiä. Tällaiset avoimet valtuutukset ovat ristiriidassa perustuslaista johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Asetuksenantovaltuuksia olisi olennaisesti täsmennettävä, jotta lakiehdotus voitaisiin tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lämmityspolttoöljyn käytön kiintiön saa lakiehdotuksen 40 §:n 2 momentin mukaan ylittää vain työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella säädettävillä perusteilla. Säännös ei sisällä mitään asetuksenantajaa ohjaavia kriteerejä. Avoin ministeriölle osoitettu valtuutus ei täytä sääntelytasoon perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvia vaatimuksia. Säännöstä olisi täsmennettävä, jotta lakiehdotus tältä osin voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslaista johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta ongelmallisia ovat myös poltonesteen säännöstelyn yhteydessä käytössä olevat asetuksenantovaltuudet lakiehdotuksen 29 §:ssä, 66 §:ssä ja 67 §:n 2 momentissa.

Hintasäännöstely. Lakiehdotuksen 42 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää määrällisen säännöstelyn piiriin kuuluvien vähittäiskaupan hyödykkeiden ja energiahyödykkeiden enimmäishinnoista. Valtuuden käyttöä sitoo lain yleisten toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden lisäksi vain yleinen tarkoitussääntö "säännöstelyn toimivuuden varmistamiseksi". Näin avoin valtuus säätää asetuksella omaisuuden suojan kannalta merkityksellisestä hintasäännöstelystä ei täytä sääntelyn tasoon perustuslaista johtuvia vaatimuksia. Lakiehdotukseen olisi sisällytettävä säännökset sellaisista peruluonteisista seikoista, jotka on otettava huomioon enimmäishinnan suuruudesta päätettäessä, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä. Sama koskee lakiehdotuksen 54 §:n 1 momenttiin sisältyvää, myös lakiehdotuksen 3 §:n 4 kohdan tarkoittamissa poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevaa valtuutta säännöstellä asuinhuoneistosta perittävän vuokran enimmäismäärää asuntotilanteen helpottamiseksi.

Muuta. Valmiuslakiehdotus sisältää edellä mainittujen säännösten lisäksi useita sellaisia asetuksenantovaltuuksia, jotka ovat ristiriidassa perustuslaista johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Tällaisia ristiriitaisuuksia on muun muassa lakiehdotuksen 55 §:n 2 momentissa (valtuutus säätää lakisääteisen vakuutuksen ja etuuksien muutosten tarkemmasta sisällyttämisestä), 56 §:n 2 momentissa (valtuutus säätää sosiaalivakuutusten muutosten tarkemmasta sisällyttämisestä), 92 §:n 3 momentissa (valtuutus säätää palvelussuhteen ehdoista poikkeamisen rajoista), 107 §:n 2 momentissa (valtuutus säätää opetustoiminnan ja siihen liittyvien toimintojen järjestämisvelvollisuuden rajoituksista) ja 116 §:ssä (valtuutus säätää liikkumis- ja oleskelukiellosta ja -rajoituksista). Valiokunta ei tässä yhteydessä kuitenkaan pidä tarpeellisena pyrkiä tyhjentävään arviointiin kaikkien asetuksenantovaltuuksien suhteesta perustuslaista johtuviin lailla säätämisen vaatimuksiin. Tämä ei ole tarpeen senkään takia, että lakiehdotus on jäljempänä esitettävistä syistä valiokunnan mielestä

joka tapauksessa syytä käsitellä perustuslain säätämisympäristössä juuri lukuisien perustuslain kannalta väljien asetuksenantovaltuuksien vuoksi.

Perusoikeudet

Yleistä. Valmiuslakiehdotus sisältää lukuisia perustuslain eri perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Sääntelykohteen luonteesta johtuu, että useat näistä merkitsevät tuntuvaakin puuttumista perusoikeuksiin. Valiokunta on kuitenkin ottanut huomioon, että valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriisitilanteissa ja silloinkin vain toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden asettamissa rajoissa. Asetus toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta saatetaan aina eduskunnan käsiteltäväksi, minkä lisäksi valiokunta esittää myöhemmin tässä lausunnossa asetusten jälkitarkastusoikeuden säilyttämistä eduskunnalla. Tämä merkitsee sitä, että muun muassa yksittäisten valtuuksien välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus tulevat vielä näissä vaiheissa erikseen arvioitaviksi eduskunnassa. Osaltaan vaikutusta on myös sillä, että valmiuslain yksilön perusoikeuksiin puuttuvien säännösten soveltamisen tarkoituksena on lähes poikkeuksetta toisen perusoikeuden tai toisten perusoikeuksien turvaaminen. Valiokunta ei pidä tällaisessa yhteydessä tarkoituksenmukaisena lausua kattavasti lakiehdotuksen kaikkien perusoikeuksien kannalta merkityksellisten säännösten perustuslainmukaisuudesta. Seuraavassa valiokunta tarkastelee lähinnä vain niitä säännöksiä, joiden se katsoo olevan ristiriidassa perustuslain perusoikeussäännösten kanssa.

Sosiaaliturvaan liittyvät muutokset. Lakiehdotuksen 55 §:n nojalla sosiaalivakuutusetuksien ja muiden lakisääteisen vakuutusjärjestelmän piiriin kuuluvien etuuksien maksaminen voidaan keskeyttää, maksamista voidaan lykätä tai etuus voidaan maksaa enintään 50 prosentilla alennettuna, jos se on tarpeen väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. Lakiehdotuksen 56 §:ssä ovat vastaavan sisältöiset säännökset sosiaalivakuutusten muutoksista poikkeusoloissa.

Sääntely ei ole perustuslain 23 §:n säännösten vuoksi ongelmallista siltä osin kuin se koskee lakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 2 kohdan poikkeusoloja. Maksamisen keskeyttäminen ja lykkääminen sekä etuuden määrän alentaminen ovat käytettävissä muissakin poikkeusoloissa, joten säännöksiä on tältä osin arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien kannalta. Kaikilla on sen 1 momentin perusteella oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kysymyksessä on siten jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan eräissä sosiaalisissa riskitilanteissa. Perustuslaissa asetetaan lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen julkisen vallan järjestämään turvaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II), mutta säännöksessä ei turvata olemassa olevia järjestelmiä sinänsä (ks. PeVL 60/2002 vp, s. 4/I). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinpuotoajaryhmiä. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVL 48/2006 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista olevan, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I).

Eläkelainsäädännön muutosten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on vakiintuneesti perustunut perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettun perustoimeentulon ohella perustuslain

15 §:ssä säänneltyyn omaisuuden suojaan. Perustuslakivaliokunta on todennut eläkeoikeuksien omaisuuden suojaossa olevan kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän, suojaamisesta. Tavallisella lailla on voitu säätää eläkejärjestelmän sisällöstä, jos eläkejärjestelyn muutokset eivät ole johtaneet ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttomaan heikentymiseen (PeVL 30/2005 vp, s. 2/I).

Ehdotuksessa ei ole kysymys perustoimeentulo- tai eläkejärjestelmään tehtävistä pysyväisluonteisista muutoksista, vaan etuuksien maksamisen väliaikaisista heikennyksistä erityisen vakavan kriisitilanteen aikana. Tällaiselle lakisääntöteisen vakuutuksen ja sosiaaliavustuksen maksatukseen ja määrään puuttuvalle poikkeusolosääntelylle on valiokunnan mielestä etuusjärjestelmien rahoituspohjan varmistamiseen ja viime kädessä laajemminkin julkisen talouden kestävyteen liittyvät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta on lakiehdotuksen 4 §:n yleisten periaatteiden huomioon ottamisen ohella tärkeää, että toimenpiteiden kesto on säännöksissä rajattu suhteellisen lyhyeen kolmen kuukauden aikaan. Lisäksi arviointiin vaikuttaa se, että etuudensaaaja on tällöin lakiehdotuksen 58 §:n mukaisesti vapautettu omien maksuviivästystensä seuraamuksista.

Perustuslain 19 §:n kannalta on keskeistä, että jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon turvataan jatkuvasti myös poikkeusoloissa. Esiityksen perustelujen valossa tämä onkin ilmeisesti ollut ehdotuksen tarkoituksena. Sääntely on vaatimuksen toteutumisen kannalta kuitenkin varsin vaikeaselkoista. Lakiehdotuksen 55 § näyttäisi muun muassa mahdollistavan muiden etuuksien kuin eläkkeiden maksamisen keskeyttämisen tai lykkäämisen kokonaisuudessaan enintään kolmen kuukauden ajaksi ilman mitään korvaavaa tukimuotoa. Sama näyttäisi koskevan toimeentulotukea lukuun ottamatta lakiehdotuksen 56 §:ssä säädettyjä etuuksia.

Säännöksistä on väliinpuotoajaryhmien välttämiseksi käytävä yksiselitteisesti ilmi, että kaikille etuuksien saajille turvaan oikeus välttämättömään toimeentuloon — käytännössä vähintään 56 §:n 3 momentissa mainittu viimesijainen tuki — myös siltä ajalta, jolloin muiden etuuksien maksaminen on keskeytetty tai maksamista on lykätty. Lakiehdotuksen täsmentäminen tällä tavoin on edellytys sen käsittelemiselle tältä osin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säätelyä tulee tarkistaa tällä tavoin, vaikka lakiehdotus muista syistä käsiteltäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ei valiokunnan mielestä ole perusteita turvautua ehdotetun kaltaisiin sosiaaliturvan heikennyksiin. Tämän vuoksi ehdotusta on syytä muuttaa niin, että 8 luvun sisältämät valtuudet koskevat vain lakiehdotuksen 3 §:n 1—3 kohdassa tarkoitettuja poikkeusoloja.

Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien saatuun turvaamiseen. Lakiehdotuksen 9 luvussa on useita perustuslain 12 §:ssä suojatun sananvapauden kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Viranomaisten toimivalta asettaa velvoitteita kohdistuu näissä välittömästi lähinnä yrityksiin, mutta välillisesti kysymys on myös mahdollisuudesta rajoittaa yksilöiden oikeutta ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Lähtökohtana on oltava sananvapauden ja tiedonvälityksen mahdollisimman laaja turvaaminen myös kaikissa poikkeusoloissa.

Säätely ei ole perustuslain 23 §:n säännösten vuoksi ongelmallista siltä osin kuin se koskee lakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 2 kohdan poikkeusoloja. Luvussa tarkoitettuihin toimenpiteisiin voidaan kuitenkin ryhtyä kaikissa lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa, joten säätelyä on näiltä osin arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettu väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava uhka

voi esityksen perustelujen mukaan olla kysymyksessä myös tilanteessa, jossa tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus horjuu vakavasti. Tähän liittyen lakiehdotuksen 59—62 §:ään sisältyvien toimivaltuuksien käytön edellytykseksi on määritelty sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamistarkoitus.

Liikenne- ja viestintäministeriö voi lakiehdotuksen 60 §:n mukaan poikkeusoloissa valtuuttaa Viestintäviraston muun muassa muuttamaan radioluvan ehtoja, peruuttamaan radioluvan taikka kieltämään radiolähettimen tai radiojärjestelmän käytön.

Perustuslakivaliokunta on radioluvan ehtojen muuttamista koskevaa säätelyä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota säätelyn hyväksyttävyyteen sananvapauden edistämisen kannalta sekä lupaehtojen muuttamismahdollisuuden sitomiseen välttämättömyysvaatimukseen (PeVL 26/2001 vp, s. 2—3, PeVL 44/2004 vp, s. 2). Ehdotetun säätelyn tarkoituksena ei ole sananvapauden edistäminen vaan lähinnä puolustusvoimien tai muun vastaavan tahon toimintaedellytysten turvaaminen. Poikkeusololainsäädännön yhteydessä tällainenkin peruste on valiokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta sinänsä hyväksyttävä. Lupaehtojen muuttamismahdollisuus on sidottu lakiehdotuksen 4 §:n yleisten toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden perusteella välttämättömyysvaatimukseen. Säätely ei näiltä osin ole ongelmallista perustuslain 12 §:n kannalta.

Valiokunta piti samassa yhteydessä säännöksen tarkoituksmäärettä viestintämarkkinoiden tehokkuuden varmistamisesta säätelyn tarkkara-jaisuuteen ja täsmällisyyteen kohdistuvien vaatimusten kannalta liian avoimena ilmauksena (PeVL 44/2004 vp, s. 2/I). Säännöksen täsmentäminen ilmaisulle sisältöä antavilla maininnoilla oli tuolloin edellytys lakiehdotuksen hyväksymiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valmiuslakiehdotuksessa käytetään vastaavalla tavalla väljää ilmausta sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta. Esityk-

sen perustelujen mukaan toimivaltuutta voitaisiin käyttää muun muassa silloin, kun puolustusvoimilla tai muulla vastaavalla taholla on lisääntynyt taajuuksien tarve.

Ehdotusta on tarkistettava esimerkiksi esityksen perusteluja vastaavilla maininnoilla, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Radioluvan peruuttaminen merkitsee luvan ehtojen muuttamista vakavampaa puuttumista sananvapauden käyttöön. Luvan peruuttamista ei ole sidottu esimerkiksi lupaehtojen rikkomiseen (vrt. PeVL 44/2004 vp, s. 2—3), vaan lupa voidaan peruuttaa varsin väljin perustein "sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi".

Ehdotuksen 60 §:n tarkoituksena on välttämättömästi täsmentää myös radioluvan peruuttamisen mahdollistavan säännöksen vuoksi.

Toimivallan käytön väljät edellytykset ovat vastaavalla tavalla ongelmallisia niiden muiden 9 luvun säännösten osalta, joilla puututaan merkittävällä tavalla perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tällaisia ovat ehdotuksen 59 §:n 1 momentin 7 kohdan säännös teleyrityksen velvoittamisesta katkaistua määräajaksi tai toistaiseksi verkko- tai viestintäpalveluyhteydet tiettyyn maahan tai kansainvälisiin verkko- ja viestintäpalveluihin sekä 61 §:n säännös mahdollisuudesta velvoittaa yritys estämään tilapäisesti muun muassa sähköpostiviestien ja tekstiviestien lähettäminen, välittäminen tai vastaanottaminen.

Näiden toimivaltuuksien käyttämisen edellytysten olennainen täsmentäminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tältä osin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sääntelyä tulee tarkistaa edellä mainituin tavoin, vaikka lakiehdotus muista syistä käsiteltäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 59 § sisältää myös useita viestintämarkkinalaissa tarkoitettuun teleyritykseen kohdistuvia perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta merkityksellisiä velvoitteita. Teleyritys voidaan muun muassa velvoittaa rakentamaan viestintäverkkoja (1 momentin 2 kohta). Lisäksi teleyritys voi joutua luovuttamaan viranomaiselle tai toiselle teleyritykselle käyttöoikeuden viestintämarkkinalain 4 luvussa tarkoitettuun omaisuuteen (1 momentin 3 kohta).

Ehdotetut velvoitteet koskevat käytännössä pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Tällaisessa tilanteessa lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Vakavissa poikkeusoloissa tällaisille yrityksille voidaan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen valiokunnan mielestä asettaa sellaisia suhteellisen pitkällekin meneviä velvoitteita, joiden tarkoituksena on turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisten sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuus. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta merkityksellistä on lain 4 §:n yleisten periaatteiden ohella se, että velvoitteiden vuoksi vahinkoa kärsinyt yritys on 126 §:n perusteella oikeutettu pääsääntöisesti täyteen korvaukseen. Ehdotetuista teleyritysten velvoitteista koskevista säännöksistä ei ole huomautettavaa omaisuudensuojan näkökulmasta.

Valiokunnan mielestä tieto- ja viestintäjärjestelmien ja postipalvelujen ylläpitäjiin sekä muihin lakiehdotuksen 9 luvussa mainittuihin kohdistuvien rajoitusten ja velvoitteiden yhteys suuronnettomuus- ja pandemiatilanteisiin on siinä määrin etäinen, että tämän luvun säännösten soveltamisalasta on syytä poistaa 3 §:n 4 kohdan poikkeustilanteet. Jos joitakin viranomaisten

toimivaltuuksia kuitenkin pidetään esimerkiksi suuronnettomuustilanteissa välttämättöminä, on tämä syytä ilmaista kunkin toimivaltuuden osalta erikseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä läänin alueella lääninhallitus voi lakiehdotuksen 85 §:n perusteella päätöksellään velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön poikkeusoloissa väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi muun muassa laajentamaan, muuttamaan tai siirtämään toimintaansa taikka luovuttamaan yksikön tai sen osan valtion viranomaisen käyttöön. Säännös koskee esityksen perustelujen mukaan sekä yksityisiä että julkisia sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköitä. Toimivalta voi tulla käyttöön myös suuronnettomuus- ja pandemiatilanteissa, joten sääntelyä on tarkasteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa.

Sääntely on — siltä osin kuin velvoitteet kohdistuvat yksityisiin toimijoihin — merkityksellistä perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuksi omaisuuden suoja samoin kuin 18 §:n 1 momentissa turvatuksi elinkeinovapauden kannalta. Toimivallalle on viime kädessä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin palautuvat hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista on, että toimivallan käyttöä rajoittavat lain 4 §:n yleiset periaatteet ja että vahinkoa kärsineelle suoritetaan lakiehdotuksen 126 §:n perusteella pääsääntöisesti täysi korvaus toimenpiteen seurauksena aiheutuneesta vahingosta. Ehdotettu toimivalta ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Työvelvollisuus ja väestönsuojeluvollisuus. Jokainen Suomessa asuva 18 mutta ei 68 vuotta täyttänyt henkilö on lakiehdotuksen 94 §:n 1 momentin nojalla velvollinen tekemään lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä. Velvoite voidaan asettaa, jos työnvälityspakko ja irtisanomisoikeuden rajoittaminen eivät ole riittäviä toimenpiteitä.

Yleinen työvelvollisuus on käytettävissä vain lakiehdotuksen 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa

poikkeusoloissa, joten sääntelyä on arvioitava perustuslain 23 §:n valossa. Merkityksellistä on erityisesti se, ovatko perusoikeuksista tehtävät poikkeukset Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia ja välttämättömiä.

Yleinen työvelvollisuus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Sääntelyllä on liitnyt myös sopimusvapauteen sekä työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamista koskeviin perustuslain 18 §:n 1 momentin säännöksiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa ja KP-sopimuksen 8 artiklassa on määräykset pakko-työn ja muun pakollisen työn kielloista. Pakollisen työn kiellosta on määräyksiä myös kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksissa n:o 29 ja 105.

Edellä mainittujen kansainvälisten sopimusten pakkotyön kiellot eivät ulotu työ- ja palvelusvelvollisuuksiin tilanteissa, joissa vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa on valiokunnan mielestä kysymys tällaisista sopimusten tarkoittamista olosuhteista.

Työvelvollisuuden ulottuvuus on 94 §:n 1 momentissa säädetty varsin laajaksi sekä työn määrittelyn että työvelvollisten henkilöpiirin osalta. Lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettyyn lain tarkoitukseen kiinnittyvä määritelmä ei yleisyydessään juuri rajaa työvelvollisuuden alaa. Näin laajan ja kestoltaan vain lain soveltamisen määräaikaisuuteen rajoittuvan velvoitteen säätäminen ei ole perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien välttämättömyysvaatimuksen kannalta täysin ongelmatonta. Toisaalta työvelvollisuuden käyttöönottoa sitovat sekä lain yleiset toimivaltuuksien käyttöperiaatteet että säännöksen sisältämät erityiset edellytykset, minkä lisäksi lakiehdotuksen 97 ja 98 §:ssä määritellään asianmukaisesti työmääräyksen antamisen rajoitukset ja työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat. Valiokunta pitää kuitenkin aiheellisenä täsmentää säännöksen kattaman työvelvollisuuden tarkoitusta.

Lakiehdotuksen 94 §:n 2 momentissa säädetään työvelvollisuudesta terveydenhuollon alal-

la lakiehdotuksen 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettuisa suuronnettomuus- ja pandemiatilanteissa. Jokainen Suomessa asuva terveydenhuollon alalla toimiva on velvollinen säännöksen nojalla tekemään lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämättömyyttä työtä terveydenhuollossa. Velvollisuus koskee myös henkilöitä, jotka ovat saaneet terveydenhuollon koulutusta tai ovat muuten sopivia alan tehtäviin.

Edellä mainittujen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten pakkotyön kiellot eivät valiokunnan mielestä estä ehdotetun kaltaisen työvelvollisuuden säätämistä suuronnettomuus- ja pandemiatilanteita varten (vrt. PeVL 15/2007 vp, s. 4). Sääntelyä on kuitenkin arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Perustuslakivaliokunta on työvelvollisuutta koskevia lakiehdotuksia aiemmin arvioidessaan kiinnittänyt sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä sekä oikeasuhtaisuudesta johtuvien vaatimusten takia huomiota velvoitettavan henkilöryhmän laajuuteen ja määräytymisperusteisiin samoin kuin velvollisuuden ajalliseen keston. Valiokunta on pitänyt säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena ehdotusta, josta ei selvästi ilmennyt, ketkä kuuluvat tai voivat kuulua väestönsuojelukoulutukseen velvoitettavien joukkoon ja miten heidät valitaan (PeVL 31/1998 vp, s. 4/I). Sanonnallisesti verraten laajaan henkilöjoukkoon, terveydenhuollon ammattihenkilöihin, kohdistuvaa työvelvollisuutta valiokunta on kuitenkin pitänyt riittävän täsmällisesti rajattuna, kun velvollisuus voitiin kohdistaa vain sellaiseen henkilöön, jolla on ammattitaito toimia laissa tarkoitetuissa hoitotehtävissä (PeVL 15/2007 vp, s. 4—5). Perustuslaista johtuvat vaatimukset ovat jääneet täyttymättä ehdotuksista, joissa ei ole ollut riittävän täsmällisiä säännöksiä työvelvollisuuden ajallisesta kestosta (PeVL 8/2006 vp, s. 5/II, PeVL 9/2007 vp, s. 8/II, PeVL 15/2007 vp, s. 5/II).

Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa tarkoitettun työvelvollisuuden piiriin kuuluu lähes rajoittamaton henkilöjoukko. Säännös koskee sanamuotonsa mukaan terveydenhuollon alalla

toimivien ja alan koulutusta saaneiden henkilöiden ohella myös kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka muuten ovat sopivia terveydenhuollon tehtäviin. Velvoitettava henkilöryhmä jää perustuslain kannalta ongelmallisella tavalla laajaksi ja avoimeksi. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta sinänsä asianmukaiset lakiehdotuksen 97 ja 98 §:ään sisältyvät säännökset työmääräyksen antamisen rajoituksista ja työmääräystä annettaessa huomioon otettavista seikoista eivät merkittävästi lievennä tätä ongelmaa etenkin muiden kuin terveydenhuoltoalan koulutuksen saaneiden henkilöiden osalta. Näin laajan henkilöjoukon sisällyttäminen työvelvollisuuden piiriin ei vaikuta välttämättömältä senkään vuoksi, että lakiehdotuksen 114 §:n yleinen väestönsuojeluelvelvollisuus kattaa samoissa poikkeusoloissa muun muassa ensiaputehtävät.

Lakiehdotuksen 94 §:n 2 momentista on poistettava maininta "muuten terveydenhuoltoalan tehtäviin sopivien henkilöiden" työvelvollisuudesta tai ainakin rajoitettava tätä henkilöpiiriä (vrt. esim. asevelvollisuuslain 79 §, PeVL 9/2007 vp, s. 8), jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Työvelvollisuuden kestoa ei ole 94 §:n 2 momentissa lainkaan rajoitettu. Ainoa rajoitus seuraa valmiuslain soveltamisen määräaikaaisuudesta.

Lakiin on välttämättömyyttä lisätä säännökset työmääräyksen kestosta, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säännökset tulee muotoilla niin, että määräys työvelvollisuudesta voidaan antaa vain verraten lyhyeksi ajaksi. Vastavalla tavalla on rajoitettava väestönsuojeluelvelvoitteen kestoa lakiehdotuksen 114 §:ssä.

Lakiehdotuksen 94 §:n 2 momentin ja 114 §:n sääntelyä tulee tarkistaa edellä mainituin tavoin, vaikka lakiehdotus

muista syistä käsiteltäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Korvaus omistusoikeuden tai käyttöoikeuden siirrosta. Lakiehdotuksen 126 §:n 1 momentin mukaan valtion varoista suoritetaan täysi korvaus sille, joka on kärsinyt vahinkoa momentissa mainittujen lain säännösten nojalla toteutettujen toimenpiteiden vuoksi. Saman pykälän 2 momentin nojalla tästä pääsäännöstä voidaan poiketa, jos vahinkoa on vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä tai jos valtionaloudelliset tai kansantaloudelliset syyt sitä vahinkojen suuren määrän vuoksi välttämättä vaativat. Tällöin vahingosta suoritetaan kohtuullinen korvaus.

Täyden korvauksen vaatimuksesta poikkeamisen mahdollistava sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttävä korvausta vastaan säädetään lailla.

Sääntely ei ole perustuslain 23 §:stä johtuvista syistä ongelmallista niiltä osin kuin pakkolunastus on käytettävissä vain lakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 2 kohdan tarkoittamissa poikkeusoloissa. Ongelmattomia täyden korvauksen vaatimuksen kannalta ovat myös ne muissakin poikkeusoloissa lain nojalla käytettäviksi tulevat toimenpiteet, jotka eivät merkitse omaisuuden pakkolunastusta. Säännökset, joihin lakiehdotuksen 126 §:n 1 momentissa on viitattu, täyttävät pääsääntöisesti joko molemmat tai ainakin toisen näistä kriteereistä. Poikkeuksen tästä muodostaa lakiehdotuksen 44 §:ssä säädetty mahdollisuus velvoittaa omistaja luovuttamaan puuta, puitavaraa tai turvetta työvoima- tai elinkeinokeskukselle tai puolustusvoimille myös lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdassa mainittujen poikkeusolojen aikana. Tämän tilanteen varalta lakiehdotuksen 126 §:n 2 momenttiin sisältyy asianmukainen säännös, jonka mukaan toimivaltuutta sovellettaessa vahingosta on aina suoritettava täysi korvaus.

Valiokunta huomauttaa, että edellä mainitun kaltainen toimivaltuus sisältyy myös lakiehdotuksen

62 §:ään, jota voidaan soveltaa kaikissa laissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Liikenne- ja viestintäministeriö voi sen nojalla velvoittaa yksityisen henkilön tai yhteisön luovuttamaan viranomaiselle tai tämän nimeämälle taholle muun muassa ohjelmiston, päätelaitteen, tietojärjestelmän tai radiolähettimen. Luovutusvelvollisuus voi säännöksen sanamuodon perusteella merkitä pykälän otsikossa mainitun käyttöoikeuden luovuttamisen ohella myös perustuslain 15 §:n 2 momentissa säänneltyä pakkolunastusta.

Säännöstä on välttämätöntä täsmentää niin, että se koskee vain ohjelmiston tai laitteen käyttöoikeuden luovuttamista, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vaihtoehtoisesti lakiehdotuksen 126 §:n 2 momenttia on täydennettävä maininnalla täyden korvauksen suorittamisesta sovellettaessa 62 §:ssä tarkoitettua toimivaltuutta pakkolunastukseen lain 3 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Sääntelyä tulee tarkistaa tällä tavoin, vaikka lakiehdotus muista syistä käsiteltäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Eduskunnan budjettivalta

Poikkeusoloissa eduskunnalle annettua hallituksen esitystä lisätalousarvioksi sovelletaan valmiuslakiehdotuksen 88 §:n mukaan jo ennen kuin eduskunta on päättänyt lisätalousarviosta, jos eduskunta antaa tähän suostumuksensa.

Perustuslain 3 §:n 1 momentin yleisenä lähtökohtana on, että valtionaloudesta päättää eduskunta. Säännös viittaa erityisesti perustuslain 83 §:ään, jonka 1 momentin mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan Suomen sääädöskokoelmassa julkaistavan valtion talousarvion. Saman pykälän 5 momentin perusteella hallituksen talousarvioesitystä noudatetaan väliaikaisesti talousarviona eduskunnan päättämällä tavalla, jos valtion talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen. Eduskunnalle voidaan perustuslain 86 §:n nojalla antaa hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos

talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta. Perustuslaissa ei ole mainintaa talousarvion käsittelystä annettujen säännösten soveltamisesta lisätalousarvioon. Eduskunnan työjärjestyksen 59 §:n 6 momentin mukaan lisätalousarvioesityksen käsittelystä on kuitenkin soveltuvin osin voimassa, mitä talousarvioesityksen käsittelystä säädetään.

Ehdotettu vain laissa tarkoitetuissa vakavissa poikkeusoloissa sovellettavaksi tuleva säännös ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole ristiriidassa perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten tai perustuslain 3 §:n 1 momentin valtiollisten tehtävien jakoa koskevan yleisen lähtökohdan kanssa, koska lisätalousarvioesityksen välittömään soveltamiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Valiokunta katsoo kuitenkin, että eduskunnan työjärjestykseen on säännöksen vuoksi syytä tehdä tarvittavat muutokset.

Toimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen toimivaltasäännösten soveltamisen aloittamisesta annetaan valmiuslakiehdotuksen 6 §:n perusteella valtioneuvoston asetus, ns. käyttöönottoasetus. Edellytyksenä on, että valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot. Käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa eduskunnan tehtyä päätöksen ja sen mukaisesti. Kiireellisessä tapauksessa valtioneuvosto voi lakiehdotuksen 7 §:n nojalla säätää, että toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi. Tällöinkin asetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.

Poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotosta päätetään voimassa olevan valmiuslain mukaan tasavallan presidentin asetuksella. Valmiuslakiehdotuksen sisältämän muutoksen taustalla on perustuslakiuudistuksen yhteydessä muutettu asetuksenantovallan sääntely. Valtio-

neuvoston asetuksenantovalta on perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa pääsääntö. Asetuksenantovallan säätäminen presidentille on perusteltua lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksenantovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä (HE 1/1998 vp, s. 132/II). Valmiuslakiehdotuksessa tarkoitettut toimivaltuudet ovat suurelta osin säännöstely- ja muita vastaavia valtuuksia, jotka kohdistuvat maan sisäisesti yrityksiin ja yksityisiin henkilöihin. Niiden käyttöönnotosta päättäminen ei ainakaan ensisijaisesti liity ulkopoliittikan johtamiseen tai puolustusvoimain ylipäällikön tehtäviin.

Asetuksen antamiseen perustuvaa menettelyä on lisäksi pidetty valmiuslainsäädännössä omaksettuna tapana saattaa lainsäädännön soveltamisedellytykset ja sovellettaviksi aiottu toimivaltuudet eduskunnan käsiteltäviksi. Tässä mielessä käyttöönottoasetuksen antaminen voidaan rinnastaa hallituksen esityksen antamiseen. Presidentti on perustuslain 58 §:n 2 momentin nojalla viime kädessä sidottu hallituksen esityksen antamisessa valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen (ks. HE 1/1998 vp, s. 107/II).

Ehdotetulle käyttöönottomennettelylle ei valiokunnan mielestä ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä.

Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että varsinkin valmiuslakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilla tilanteilla voi olla myös ulkopoliittisia ulottuvuuksia sekä merkitystä puolustusvoimien toiminnan kannalta. Tämän vuoksi valiokunta pitää perusteltuna, että valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa, kun lain tarkoittamien poikkeusolojen olemassaoloa harkitaan. Kanssakäymisen muodot voivat vaihdella esimerkiksi kulloisenkin tilanteen luonteen ja kiireellisyyden mukaan. Erityisesti lakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa poikkeusolojen toteamista on syytä pyrkiä käsittelemään valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettussa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa, joka on vaikiintunut tasavallan presidentin ja valtioneuvos-

ton yhteistoiminnan foorumiksi. Toisaalta esimerkiksi kiireellisiä ratkaisuja vaativissa suuronnnettomuustilanteissa on valiokunnan mielestä vapaamuotoisempikin yhteydenpito riittävää.

Eduskunnan näkökulmasta menettely vastaa pääpiirteissään voimassa olevaa valmiuslakia ja puolustustilalakia. Sitä voidaan pitää poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä omaksuttuna ja tällaisten poikkeuksellisten tilanteiden yllätyvyyteen ja kiireellisyyteen liittyvien tekijöiden kannalta perusteltuna tapana päättää poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet tulevat valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuina turvatuiksi siten, että se päättää ehdotuksen perusteella kaikissa tapauksissa viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta.

Erona nykyiseen on kuitenkin se, että niin sanotusta eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta ehdotetaan luovuttavaksi, eli valmiuslain toimivaltuuksien käyttämistä koskevia asetuksia ei enää saatettaisi eduskunnan käsiteltäviksi. Jälkitarkastusoikeudesta luovuttaisiin hallituksen esityksen perustelujen mukaan sen vuoksi, että valmiuslain nojalla annettavat asetukset eivät enää sisältäisi lailla säädettäviksi kuuluvia asioita. Perustuslakivaliokunta viittaa aiemmin lainsäädäntövallan delegoimisesta esittämänsä arvioon ja katsoo, ettei hallituksen esittämä näkemys tämän vuoksi ole perusteltu. Lisäksi valiokunta pitää valmiuslain luonne huomioon ottaen muutoinkin asianmukaisena, että eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten valmiuslain nojalla annettujen asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Lakiin on siten syytä lisätä voimassa olevan valmiuslain 6 §:n kaltainen säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta.

Ahvenanmaa

Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusoloissa. Valmiuslaki tulee siten sovel-

lettavaksi myös Ahvenanmaalla. Käytännössä tämä saattaa johtaa siihen, että sellaiset hallinto- tehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi.

Poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa on säädetty Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella. Perustuslakivaliokunta pitää Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella.

Valtioneuvosto voi valmiuslakiehdotuksen 119 §:n nojalla päättää lain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tietyn alueen väestön tai väestön osan siirtämisestä muualle, jos se on väestön turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Valiokunta huomauttaa, että päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolelle voidaan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan perusteella tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Lakiehdotuksen 119 §:ää voidaan harkita täydennettäväksi viittauksella itsehallintolakiin.

Selvää on, että valmiuslakia sovellettaessa asianmukaisesti kunnioitetaan kansainvälisiin järjestelyihin perustuvaa Ahvenanmaan demilitarisoitua ja neutralisoitua erityisasemaa. Samalla on tärkeää mahdollistaa näissä järjestelyissä Suomelle osoitettu velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin Ahvenanmaan puolueettomuuteen kohdistuvan mahdollisen vaaran torjumiseksi.

Poikkeuslain säätäminen ja mahdolliset perustuslain muutostarpeet

Valmiuslakiehdotuksen eräänä keskeisenä tarkoituksena on lain saattaminen perustuslain vaatimukset täyttäväksi. Tämän vuoksi lain säännösten kirjoitustapaa on pyritty täsmentämään siten, että ne täyttäisivät erityisesti perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset samoin

kuin perustuslain 80 §:stä johtuvat lainsäädäntövallan delegoinnin edellytykset. Lakiehdotus sisältää kuitenkin edelleen lukuisia perustuslain kanssa ristiriidassa olevia kohtia.

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). Pysyväisluonteinen poikkeuslaki on perustuslakivaliokunnan arvion perusteella kuitenkin ollut säädettävissä metsänhoitomaksuun liittyvien metsätaloudellisten ja historiallisten erityispiirteiden vuoksi (PeVL 1a/1998 vp, s. 2/II). Päätöksentekojärjestelmän selkeys kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisesta päätettäessä on niin ikään puoltanut pysyväisluonteisen poikkeuslain säätämistä (PeVL 6/2006 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on nykyistä valmiuslakia säädettäessä pitänyt tuolloin ehdotettuun lainsäädäntövallan siirtoon perustuvaa sääntelyä poikkeusoloissa tarpeen vaatimana ja ilmeisen välttämättömänäkin (PeVL 10/1990 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut sääntelyn tarvetta ja sen painavuutta samaan tapaan perustuslakiuudistuksen jälkeen pitämällä valmiuslain kaltaisen, kriisitilanteiden varalta olevan lain olemassaoloa välttämättömänä. Tämän vuoksi valiokunta katsoi valmiuslakiin otettaviksi ehdotettujen perustuslakipoikkeusten säätämisen olevan perusteltua siitä huolimatta, että perustuslaista poikkeavien säännösten antamista puhtaasti kansallisista syistä tuleekin välttää (PeVL 1/2000 vp, s. 4/I ja PeVL 57/2002 vp, s. 3/II).

Valmiuslain kaltaiselle kriisiolojen lainsäädännölle on kiistatta edelleen olemassa välttämätön tarve. Lakiehdotuksen sisältämät valtuussäännökset ovat yleisesti ottaen voimassa olevan valmiuslain vastaavia säännöksiä merkittävästi täsmällisempiä, vaikka ne eivät kaikilta osin täytäkään erityisesti perustuslain asettamia lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Viranomaisten toimivaltuudet vastaavat ehdotuksessa paremmin nykyajan tarpeita. Lisäksi poikkeusolojen lainsäädännön tietynasteisesta joustavuusvaatimuksesta näyttäisi seuraavan, ettei ainakaan kaikkia ristiriitaisuuksia perustuslain kanssa ole mielekäästi poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Näiden seikkojen vuoksi uudistetun valmiuslain säätämiseksi on valiokunnan mielestä sellaisia poikkeuksellisia syitä, jotka puoltavat poikkeuslakimenettelyn käyttämistä. Valiokunta korostaa kuitenkin, että tästä huolimatta lakiehdotusta on syytä muuttaa siten, että siihen jää mahdollisimman vähän perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Tämä koskee erityisesti niitä säännöksiä, joiden tarkastelun yhteydessä valiokunta on nimenomaisesti todennut olevan syytä muutoksiin, vaikka laki säädettäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Valmiuslain kaltaisen poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätäminen pysyväisluonteisena poikkeuslakina ei ole kuitenkaan valtiosäännön perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu. Käynnistetyssä perustuslain tarkistamishankkeessa onkin valiokunnan mielestä syytä arvioida, voitaisiinko perustuslain poikkeusoloja koskevaa sääntelyä muuttaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamissa rajoissa siten, että ehdotetun kaltainen valmiuslaki olisi ainakin lainsäädäntövallan delegointia koskevilta osin säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Erityisesti valiokunta pitää aiheellisena tarkastella sitä kysymystä, onko poikkeusolosääntelyn lailla säätämisen vaatimusta mahdollista jossain määrin väljentää. Samassa yhteydessä on tarpeen arvioida myös poikkeusolomääritelmän nykyaikaistamista sekä poikkeusoloissa sallittujen tilapäisten perustuslakipoikkeusten mahdollisuuden ulottamista rajoitetusti

myös muihin kuin perustuslain perusoikeussään-
nöksiin.

Käsittelyjärjestys

Edellä esittämänsä perusteella valiokunta katsoo, että 1. lakiehdotus on siihen tehtävistä muutoksista huolimatta käsiteltävä perustuslain sääntämisyjärjestyksessä. Valiokunnan näkemyksen mukaan nyt ei kuitenkaan ole käsillä sellaisia erityisiä perusteita, jotka puoltaisivat 1. lakiehdotuksen julistamista kiireelliseksi. Valiokunta on jo aiemmin perustuslain muutosten yhteydessä pitänyt varsin tärkeänä, ettei kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa (ks. PeVM 10/2006 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä sama periaate sovel-

tuu myös pysyväisluonteisten poikkeuslakien säätämiseen. Siksi valiokunta ehdottaa, että 1. lakiehdotus käsitellään perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa järjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että 2.—10. lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus on edellä sen sisällystä mainituista syistä käsiteltävä perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäs. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucmér /r
Mikaela Nylander /r

Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Johannes Koskinen /sd (osittain)
Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Tämän nojalla aikaisemmat valmiuslait on aina otettu käyttöön tasavallan presidentin asetuksella.

Voimassa olevan valmiuslain säännökset muutettiin hallituksen esityksellä (HE 186/1999 vp), jolla muutettiin valmiuslakia vastaamaan perusoikeusuudistusta ja uutta perustuslakia vuonna 2000. Tuolloin katsottiin, että asetuksenantovalta on perusteltua pidättää presidentillä, sillä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttäjänä on valtioneuvosto. Perustuslakivaliokunnalla ei lausunnossaan ollut asiaan mitään huomauttamista (PeVL 1/2000 vp). Lain menettelysäännökset, joissa kyseisen asetuksen antaa tasavallan presidentti, ovat siten nykyisen perustuslain mukaiset.

Hallituksen esityksessä kuvataan laajasti kansainvälistä kehitystä sekä vastaavia tilanteita Suomen kaltaisten ulkomaiden lainsäädännössä. Kuvauksen mukaan Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa vastaavan päätöksen ottaa valtuudet käyttöön tekee muodollisesti kuningas hallituksen vastatessa asiallisesti päätöksestä. Ranskassa päätöksen tekee luonnollisesti valtiosääntöoikeudelliselta asemaltaan vahva presidentti. Näin tapahtuu myös Saksan perustuslain mukaan, jossa liittovaltion presidentti on se valtioelin, joka saattaa päätöksen voimaan, vaikka presidentin valtiosääntöoikeudellinen asema on Saksassa heikompi kuin Suomessa.

Näin ollen on ilmeistä, että maassamme ei ole mitään asiallista syytä kansan valitseman presidentin jättämiseen sivuun silloin, kun kansakuntaa kohtaa vakava kriisi ja kansalaisten perusoikeuksia voidaan rajoittaa voimakkaasti. Presidentin mukanaolo valmiuslain tarkoittamien poikkeusolojen toteamisessa tarkoittaa sitä, että kaikki kolme keskeistä valtioelintä osallistuvat poikkeusolojen toteamiseen ja niiden aiheuttamien kielteisten vaikutusten torjumiseen.

Lakiehdotuksen sisältämä muotoilu päätöksentekomenettelystä, jossa valtioneuvosto toimii yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, on ristiriidassa perustuslain 93 §:n sen muotoilun kanssa, jonka mukaan tasavallan presidentti toimii yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Se ei myöskään vastaa vaatimuksia kahden valtioelimen välisestä päätöksentekomenettelystä. Edellä mainittu menettely saattaisi lisäksi tarpeettomasti hidastaa käyttöönottoasetuksen hyväksymistä. Ehdotettua säännöstä ei siten tule sisällyttää lakiehdotukseen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotuksen 6 §:n perusteella annettava niin sanottu käyttöönottoasetus tulisi antaa tasavallan presidentin asetuksella, kuten voimassa olevassa valmiuslaissa säädetään. Asetus tulee viipymättä saattaa eduskunnan käsiteltäväksi.

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 2009

Jacob Söderman /sd
Antti Vuolanne /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Veijo Puhjo /vas

Suomennos

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Yhdyn eriävän mielipiteen nro 1 ponteen seuraavien perusteluihin.

Kansainliitto päätti Genevessä vuonna 1921 tunnustaa Ahvenanmaan kuulumisen Suomen suvereniteetin alaisuuteen sillä rajoituksella, että Ahvenanmaalle turvattaisiin ainaisesti laaja itsehallinto. Lainsäädäntövalta jaettiin kahden lainsäädäntöelimen, Suomen eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien, kesken. Kansainliiton Neuvoston tuli valvoa takuiden soveltamista, ja Ahvenanmaalle annettiin jopa oikeus tehdä valitus Neuvostolle. Neuvoston tuli pyytää lausuntoa pysyvältä kansainväliseltä tuomioistuimelta, mikäli kysymys oli oikeudellinen. Lainsäädäntövallan jaon valvontaa varten luotiin kansallinen järjestelmä, jossa ns. Ahvenanmaan valtuuskunnalla ja korkeimmalla oikeudella sekä tasavallan presidentillä oli erityisasemansa. Valitusoikeus on myöhemmin poistunut, mutta järjestelmä on silti osoittautunut toimivaksi paljolti sen ansiosta, miten Suomen presidentit ovat hoitaneet tehtävänsä. Järjestelmä on toiminut niin hyvin, että siitä on tullut kansainvälisesti tunnettu esimerkki vähemmistön asioi-

den hoidosta, ja eri puolilla maailmaa toimivat konfliktien ratkaisijat ovat pitäneet sitä perehtymisen arvoisena. Monet ongelmat on voitu ratkaista ajoissa, ja tähän on suuressa määrin vaikuttanut Suomen presidenttien rooli itsehallintojärjestelmässä. Presidentin voidaan sanoa olleen valtiovallan ja maakunnan viranomaisten välinen sillanrakentaja. Tämä puolestaan johtuu presidentin vahvasta asemasta Suomen hallitusmuodossa.

Tämän takia jokainen presidentin vallan heikennys tai muutos saattaa vaarantaa Ahvenanmaan itsehallinnon hyvin toimivana esimerkkinä konfliktien ratkaisusta. Nykyisen valmiuslain 3 §:n 1 momentin mukainen presidentin oikeus antaa asetuksia ehdotetaan poistettavaksi ja siirrettäväksi valtioneuvostolle. Valtioneuvostolla ei ole erityistä asemaa Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmässä, ja siksi kysymys edellyttäisi tarkempaa tarkastelua. Ennen päätöksen tekemistä olisi pitänyt odottaa perustuslakikomitean tekemää selvitystä presidentin asemasta ja roolista jatkossa.

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 2009

Elisabeth Naucélér /r