Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Yhteiskunnan toimintojen turvaamista poikkeusoloissa tarkoittavaa lainsäädäntöä on nykyisin varsin vähän. Tällaisena lainsäädäntönä voidaan varsinaisesti pitää vain lakia sotatilasta, jonka soveltaminen on sidoksissa sotatilan julistamiseen, sekä lakia väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa, jonka soveltaminen on mahdollista lähinnä taloudellisissa kriiseissä. Sotaa lievempien poikkeusolojen varalta ei ole yhtenäisiä säännöksiä tarvittavista toimivaltuuksista.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valmiuslaki. Laissa säädettäisiin yhtenäisesti siitä, millaisia toimivaltuuksia valtioneuvosto voisi käyttää poikkeusoloissa. Säädettävän lain tarkoituksena olisi poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä ja kansalaisten perusoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.

Laki voisi tulla sovellettavaksi laissa määriteltävissä poikkeusoloissa. Vakavinta kriisityyppiä merkitsisivät Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys sekä sota ja sodanuhka. Poikkeusoloja olisivat myös muun muassa sodan jälkitila, kansainvälisen tilanteen kiristyminen ja vakava taloudellinen kriisi sekä lisäksi suuronnettomuus, jos sen vaikutuksia ei voida hallita viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien avulla.

Poikkeusolojen vallitessa voitaisiin asetuksella oikeuttaa valtioneuvosto käyttämään valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Asetus voitaisiin antaa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto saisi kuitenkin ryhtyä käyttämään toimivaltuuksia vasta sen jälkeen, kun eduskunta on tämän hyväksynyt.

Kiiretilanteessa valtioneuvosto saisi käyttää toimivaltuuksia suoraan asetukseen perustuen, mutta asetus olisi saatettava jälkikäteen eduskunnan tarkastettavaksi. Tällainen asetus voitaisiin antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi. Kaikki valtioneuvoston päätökset toimivaltuuksista olisivat eduskunnan jälkitarkastuksen alaisia.

Toimivaltuudet on ehdotuksessa jaoteltu seuraaviin ryhmiin: valvonta ja säännöstely, valtiontalouden hoito, työvoiman käyttö, hallinnon järjestäminen, kunnallishallintoa koskevat erityiset toimivaltuudet ja muut toimivaltuudet. Valtioneuvosto saataisiin oikeuttaa käyttämään kulloisessakin kriisissä vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi.

Ehdotuksessa on pyritty yhdistämään mahdollisimman pitkälti poikkeusolojen vaatimat toimivaltuudet ja perusoikeuksien turvaaminen. Lakiehdotukseen sisältyy nimenomaisia säännöksiä, jotka velvoittavat ottamaan huomioon oikeusturvaa koskevia periaatteita toimivaltuuksia sovellettaessa. Ehdotuksen säännöksiä laadittaessa on kiinnitetty myös huomiota siihen, että ehdotettu laki olisi sopusoinnussa Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa.

Lakiehdotuksessa on lisäksi yleisiä säännöksiä valtion viranomaisten ja kuntien velvollisuudesta varautua poikkeusoloihin.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus väestönsuojelulain 32 §:n muuttamisesta. Tarkoitus on, että mainittuun pykälään nykyisin sisältyvät valtioneuvoston toimivaltuudet olisivat käytettävissä samoissa poikkeusoloissa ja samanlaista päätöksentekomenettelyä noudattaen kuin valmiuslain toimivaltuudet.

Valmiuslailla kumottaisiin nykyinen laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa samoin kuin työvelvollisuuslaki ja erityistyöleireistä annettu laki. Valmiuslakiin liittyen ehdotetaan kumottavaksi valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n

3 momentti, joka on käynyt tarpeettomaksi. Mainittu momentti säädettiin ajankohtana, jolloin valmiuslainsäädäntö suunniteltiin toteutettavaksi siten, että säädetään yleinen puitelaki, jonka nojalla annettaisiin erilliset valmiuslait. Nyt ehdotettava valmiuslaki ei ole puitelaki, vaan se sisältää säännökset tarvittavista poikkeusolojen toimivaltuuksista.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset on käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Valmiuslakiehdotus ja ehdotus väestönsuojelulain 32 §:n muuttamisesta on sovitettu yhteen erilliseen hallituksen esitykseen sisältyvän puolustustilalakiehdotuksen kanssa. Ne tulisi saattaa voimaan samaan aikaan kuin puolustustilalaki. Lakiehdotukset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on vahvistanut eduskunnan hyväksymät lait.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
YLEISPERUSTELUT	4
1. Esityksen merkitys	4
1.1. Lähtökohdat	4
1.2. Lainsäädännön tavoitteet	5
1.3. Esityksen sisältöä koskevat pääratkaisut	6
2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu	8
2.1. Nykyinen tilanne	8
2.1.1. Lainsäädäntö	8
2.1.2. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus	8
2.1.3. Poikkeusoloja koskeva lainsäädäntö muissa maissa	9
2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	9
2.2.1. Eri hallinnonaloilla suoritetut valmistelut	9
2.2.2. Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea	10
2.2.3. Lausunnonantajat ja jatkovalmistelu	10
3. Esityksen organisatoriset vaikutukset	11
4. Esityksen taloudelliset vaikutukset	11
5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	11
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	11
1. Lakiehdotusten perustelut	11
1.1. Valmiuslaki	11
1 luku Lain tarkoitus	11
2 luku Päätöksentekomenettely	14
3 luku Yleiset periaatteet	17
4 luku Toimivaltuudet	20
— Valvonta ja säännöstely	21
— Valtiontalouden hoito	25
— Työvoiman käyttö	25
— Hallinnon järjestäminen	27
— Kunnallishallintoa koskevat erityiset toimivaltuudet	29
— Muut toimivaltuudet	30
— Toimivaltuuksien rajoitukset	32
5 luku Korvaukset	33
6 luku Varautuminen	34
7 luku Lain täytäntöönpano	35
8 luku Muutoksenhaku	36
9 luku Rangaistussäännökset	37
10 luku Erinäisiä säännöksiä	39
1.2. Väestönsuojelulaki	39
1.3. Valtiopäiväjärjestys	40
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	40
3. Voimaantulo	40
4. Säätämisjärjestys	40
LAKITEKSTIT	41
1. Valmiuslaki	41
2. Laki väestönsuojelulain 32 §:n muuttamisesta	49
3. Laki valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n 3 momentin kumoamisesta	50
LIITTEET	51
2. Laki väestönsuojelulain 32 §:n muuttamisesta	51
3. Laki valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n 3 momentin kumoamisesta	52

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen merkitys

1.1. Lähtökohdat

Suomen turvallisuuspolitiikan päämääränä kaikissa olosuhteissa on säilyttää valtiollinen itsenäisyys ja turvata kansalaisten elinmahdollisuudet. Tavoitteena on elää rauhassa ja turvata kansalaisille mahdollisuudet kehittää yhteiskuntaansa ja elinehtojaan haluamallaan tavalla. Yleisen rauhantilan vahvistaminen edistää tätä päämäärää.

Turvallisuuspolitiikan tärkeimmät välineet ovat ulkopolitiikka ja puolustuspolitiikka, joista ulkopolitiikalla on etusija Suomen turvallisuuspolitiikassa. Maamme harjoittaman ulkopolitiikan mukaista on tukea kaikkia niitä pyrkimyksiä, joiden tarkoituksena on edistää kansainvälistä liennytyskehitystä.

Monenlaisen keskinäisen vuorovaikutuksen merkitys on lisääntynyt valtioiden välisissä suhteissa toisen maailmansodan jälkeen esimerkiksi kasvaneen taloudellisen kanssakäymisen ja teknologisista syistä aiheutuneen riippuvuuden johdosta. Tällaisesta kehityksestä on seurannut, että Suomi on kuten muutkin valtiot monin tavoin riippuvainen kansainvälisistä tekijöistä ja yhteyksistä.

Tällaisen riippuvuuden voidaan arvioida olevan omiaan vähentämään sotilaallisten kriisien todennäköisyyttä ainakin sellaisen avoimen sodanuhan muodossa, joka vaarantaisi valtakunnan alueellista koskemattomuutta ja itsenäisyyttä. Riippuvuus merkitsee kuitenkin sitä, että Suomen kaltainen valtio saattaa erilaisista ulkoisista syistä joutua sellaiseen tilanteeseen, jossa normaalioloja varten luodut valtiovallan toimivaltuudet osoittautuvat riittämättömiksi väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisen tai oikeusjärjestyksen ja kansalaisten perusoikeuksien ylläpitämisen kannalta. Kysymys voi olla esimerkiksi sodanuhkaa lievemmän sotilaallisen kriisin aiheuttamasta kansainvälisen tilanteen kiristymisestä ja tästä tai muunlaisesta syystä johtuvasta maailmantalouden häiriöstä.

Tämän kaltaisia poikkeusoloja merkitsevien sotilaallisten ja taloudellisten kansainvälisten kriisitilanteiden syntymistä ei voida estää Suomen omin toimenpitein eikä kriisin vaikutusten ulkopuolella pysyttäytyminen välttämättä lainkaan riipu Suomen toimenpiteistä. Lisäksi on otettava huomioon sellaiset ennalta arvaamattomat poikkeusolot, jotka johtuvat Suomessa tai ulkomailla sattuneesta suuronnettomuudesta.

Turvallisuuspolitiikan edellä mainitun päämäärän saavuttamiseksi tulee käytettävissä olevat voimavarat ja yhteiskunnan toiminnot voida sopeuttaa poikkeusoloissa nopeasti ja joustavasti kutakin tilannetta vastaaviksi. Valtio saattaa poikkeusoloissa joutua keskittämään henkiset ja aineelliset voimavaransa puolustuksen tehostamiseen ja kansalaisten turvallisuuden ja elinmahdollisuuksien takaamiseen. Tällöin tarvitaan usein hallituksen ja muiden viranomaisten poikkeuksellisia toimenpiteitä, jotka voivat lisäksi olla erityisen kiireellisiä. Koska tavallisia oloja koskevat toimivaltuudet ovat tällöin todennäköisesti riittämättömiä, tulee oikeusjärjestykseen sisältyä säännökset poikkeusoloissa käyttöön otettavista poikkeuksellisista toimivaltuuksista.

On tärkeää, että hallituksen poikkeusoloissa tarvitsemat toimivaltuudet perustuvat lainsäädäntöön, joka on valmisteltu etukäteen kiireettä ja huolella. Näin menetellen varmistetaan se, että hallituksella on poikkeusoloissa oikeus välittömästi käyttää tilanteen vaatimia lisävaltuuksia, ja toisaalta myös se, ettei vasta poikkeusolojen uhatessa kiireessä ja pakon edessä tapahtuva lainsäädäntötyö johda toimivaltuuksien ylimitoittamiseen ja kansanvaltaisten toimintojen turvaamista ajatellen tarpeettomiin kansalaisten perusoikeuksien rajoituksiin.

Poikkeusoloja ja niihin varautumista varten etukäteen luotu lainsäädäntö lisää tosiasiallisia mahdollisuuksia selvitä poikkeusoloista mahdollisimman vähin uhrauksin. Lainsäädäntö on myös omiaan ylläpitämään ulkopuolisten luottamusta maamme haluun ja kykyyn selvittää kriisit omin toimenpitein ja pysytellä kansainvälisten selkkausten ulkopuolella. Ennalta sää-

detty poikkeusoloissa sovellettava lainsäädäntö lisäksi estää sen demokraattisen hallitsemistavan kannalta epätoivottavan vaihtoehdon, että hallitusvalta säännösten puuttuessa toimisi poikkeusoloissa kirjoitetun oikeusjärjestyksen vastaisesti ja vasta jälkeenpäin pyrkisi hankkimaan toiminnalleen eduskunnan hyväksymisen.

1.2. Lainsäädännön tavoitteet

Poikkeusoloja koskevan lainsäädännön ensisijaisena tavoitteena on luoda laillinen perusta sille, että hallituksella ja mahdollisesti muillakin viranomaisilla on tarpeelliset toimivaltuudet ryhtyä kriiseissä toimenpiteisiin kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteiden turvaamiseksi. Tällaisina perusteina voidaan pitää väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamista, oikeusjärjestyksen ja kansalaisten perusoikeuksien ylläpitämistä sekä valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaamista.

Lainsäädännön sisällön osalta saatetaan hahmotella useitakin osatavoitteita. Lain soveltamisalan määrittelyn tulee ensiksikin olla sillä tavoin tasapainoinen ja oikeasuhtainen, että laki on sovellettavana kaikissa sellaisissa kriiseissä, joissa edellä mainittujen perusteiden turvaaminen ei ole mahdollista normaaliajan valtuuksin. Poikkeusolojen määrittelyn on kuitenkin samalla oltava siten suppea, ettei laissa säädettäviä toimivaltuuksia voida ottaa käyttöön esimerkiksi sellaisissa kansainvälispoliittisen tilanteen tai maailmantalouden häiriöissä, joiden Suomea koskevat haitalliset vaikutukset on mahdollista lieventää muuhun lainsäädäntöön nojaavin keinoin.

Esitetyn tapaiset näkökohdat liittyvät myös siihen, millaisten toimivaltuuksien käyttämisen laki sallii kriiseissä. Lain tulee mahdollisuuksien mukaan taata se, että poikkeusoloissa käytetään vain kriisin hallitsemiseksi välttämättömiä toimivaltuuksia ja että toimivaltuuksia ei tällöin oteta liioitellen käyttöön ikään kuin varmemmaksi vakuudeksi.

Lainsäädännön avulla on pyrittävä varmistamaan, että eduskunnan asema ja merkitys kriisiajan valtiollisessa päätöksenteossa mahdollisimman hyvin vastaisi sitä, mitä hallitusmuodon 2 § yleisellä tasolla edellyttää. Lähtökohtana täytyy kuitenkin pitää sitä, että päätöksiä ei poikkeusoloissa silloin välttämättömien toimenpiteiden kiireellisyyden vuoksi voida tehdä eduskunnan hyväksymien lakien muodossa vaan päätäntävalta tulee kuulumaan merkittävin osin toimeenpanoelimille. Tämän johdosta eduskunnan riittävä myötävaikutus on pyrittävä turvaamaan muulla tavalla.

Säädettävän lain tavoitteena tulee olla myös se, että kansalaisten perusoikeudet ovat mahdollisimman hyvin turvattuja ja oikeusturva riittävästi järjestetty silloinkin, kun poikkeusoloissa joudutaan ottamaan käyttöön lain sallimia toimivaltuuksia. Perusoikeuksien suojaa ajatellen perusasetelma poikkeusoloissa ja silloin sovellettavaa lainsäädäntöä suunniteltaessa on kuitenkin se, että yksityisen edun on pakottavissa tapauksissa väistyttävä yleisen edun tieltä. Monet poikkeusolojen toimivaltuuksista merkitsevät väistämättä perusoikeuksien jonkinasteista rajoittamista. Perusoikeuksien hyvää turvaa tarkoittava tavoite merkitsee näin ollen sitä, että perusoikeuksien rajoitukset jäävät poikkeusoloissa niin vähäisiksi kuin mahdollista.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä, joiden keskeisenä soveltamisalana ovat erilaiset poikkeusolot. Tämän vuoksi on esitystä valmisteltaessa pidetty lakisystemaattiselta kannalta tärkeänä, että säädettävä laki muodostaisi muiden säännösten kanssa selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden.

Esitystä valmisteltaessa on pyritty varmistumaan myös siitä, että säädettävä laki olisi sopusoinnussa Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa. Niistä on tässä yhteydessä erityisen merkittäväksi osoittautunut Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen vuonna 1966 hyväksymä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/76), joka saatettiin Suomessa voimaan lailla (107/76) ja asetuksella (108/76). Asian valmistelussa on kiinnitetty huomiota myös Pariisin rauhansopimukseen (SopS 20/47), jolla ei kuitenkaan ole katsottu olevan merkitystä ehdotettavan lain kannalta, koska mainittu vuoden 1966 kansainvälinen yleissopimus on asiaan vaikuttavilta ihmisoikeusmääräyksiltään yksityiskohtaisempi. Lain valmistelussa on lisäksi otettu huomioon, että se olisi sopusoinnussa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen kanssa, jonka Suomi on allekirjoittanut mutta ei vielä ratifioinut.

1.3. Esityksen sisältöä koskevat pääratkaisut

Poikkeusolojen määrittelyn osalta esityksessä on omaksuttu se kriisityyppiluokitus, jonka puolustusneuvosto on 28 päivänä maaliskuuta 1977 hyväksynyt valmiussuunnitelman perustaksi. Puolustusneuvoston mukaan tärkeimmät kriisityypit ovat suuronnettomuus, taloudellinen kriisi, kansainvälisen tilanteen kiristyminen, vieraiden valtioiden välinen sodanuhka, vieraiden valtioiden välinen sota ja aseellinen hyökkäys Suomeen. Esitystä valmisteltaessa on katsottu, että lain tulee koskea sellaisia poikkeusoloja, joissa kriisin vaikutusten vuoksi tarvitaan samantapaisia, esimerkiksi terveydenhuoltoa koskevia valtuuksia tilanteen hallitsemiseksi. Tästä syystä on pidetty perusteltuna sisällyttää poikkeusolojen määritelmään myös suuronnettomuudet siltä osin kuin ne eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien avulla.

Säänneltäessä poikkeusoloissa käytettävissä olevia toimivaltuuksia on valittavissa kaksi toisistaan suuresti poikkeavaa vaihtoehtoa. Ensiksikin voidaan menetellä niin, että säädettävä laki jätetään tässä suhteessa luonteeltaan valtuuttavaksi puitelaiksi. Siinä itsessään ei säädettäisi poikkeusolojen toimivaltuuksista, vaan ainoastaan valtuutettaisiin säätämään niistä erikseen tavallisessa järjestyksessä annettavalla lailla tai useammalla lailla. Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea (komiteanmietintö 1979:60) ehdotti tällaista ratkaisua.

Vaihtoehtona on säätää poikkeusoloissa käytettävissä olevista toimivaltuuksista yhtenäisesti ja kattavasti yhdessä laissa. Tällainen laki ei sisällä mitään valtuutta poikkeusolojen toimivaltuuksista säätämiseen muulla lailla.

Esityksessä on päädytty jälkimmäisen vaihtoehdon kannalle. Lainsäädäntömenettelyssä noudatettavien yleisten päätöksentekosääntöjen ja siten eduskunnan asemankin kannalta on pidetty tärkeänä, ettei lailla anneta valtuuksia säätää myöhemmin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä poikkeuksia perustuslaeista. Esitykseen sisältyvään lakiehdotukseen otettuja toimivaltuuksia harkittaessa on keskeinen huomio kiinnitetty parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean ehdotuksiin siitä, mitä toimivaltuuksia sisältyisi komitean ehdottamiin erillisiin valmiuslakeihin. Toimivaltuussäännöksiä harkittaessa on käytetty hyväksi myös ministeriöiden valmiuspäällikköharjoitusten kokemuksia.

Eduskunnan aseman osalta on muutoin pidetty tärkeänä, että eduskunnalla voisi poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttämistä koskevassa päätöksenteossa olla aktiivisempi rooli kuin vain niin sanottu jälkitarkastusoikeus, joka on vakiintuneesti käytössä valtuuslakien nojalla annettuihin säädöksiin nähden. Tämän johdosta on harkittu kahta vaihtoehtoa.

Ensiksikin olisi mahdollista oikeuttaa jokin eduskunnan toimielin seuraamaan säädettävän lain nojalla annettavien säädösten laadintaa ja niiden toimeenpanoa eli toimivaltuuksien käyttämistä tai jopa osallistumaan tarkoitettujen säädösten laatimiseen. Toisena vaihtoehtona on selvitetty, voitaisiinko eduskunnan osuutta päätöksenteossa tehostaa muilla sellaisilla tavoilla, jotka eivät olennaisesti poikkeaisi eduskunnan nykyisistä työskentely- ja käsittelytavoista. Tältä osin on pidetty mahdollisena, että toimivaltuuksien käyttöön ottamista tarkoittavassa päätöksessä — asetuksessa — olisi mahdollisimman täsmällisesti yksilöitävä halutut toimivaltuudet ja että eduskunta voisi päättää tällaisen asetuksen kumottavaksi myös osittain eli esimerkiksi jonkin yksittäisen toimivaltuuden käyttöönoton osalta.

Ensiksi mainittu vaihtoehto merkitsisi olennaisen uutuuden tuomista eduskunnan käsittelymuotoihin ja vaatisi eduskuntaa koskevien valtiopäiväjärjestyksen säännösten täydentämistä. Koska tuon vaihtoehdon vaikutuksia ei myöskään ole voitu täsmällisesti arvioida, on esityksessä päädytty jälkimmäiseen vaihtoehtoon, joka hallituksen käsityksen mukaan tehostaa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia perinteiseen jälkitarkastusoikeuteen verrattuna.

Kansalaisten perusoikeuksien suojan kannalta on periaatteellista merkitystä sillä, että perusoikeuksiin kajoavista toimivaltuuksista säädetään valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa vaikeutetussa järjestyksessä eikä lainsäädännölliseen valtuuttamiseen nojautuen tavallisella lailla. Tämä periaatteellinen näkökohta toteutuukin, koska lakiehdotus ei edellä esitetyn mukaisesti ole luonteeltaan valtuuttava puitelaki vaan laki, jossa kattavasti säädetään poikkeusolojen toimivaltuuksista. Valittu sääntelyvaihtoehto merkitsee myös sitä, että valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n 3 momentin säännös siitä, että poikkeuksellisia oloja varten voidaan lailla säätää perustuslaeista sellaisia poikkeuksia kuin 67 §:n mukaisesti hyväksytyllä lailla on säädetty, menettää merkityksensä. Tämän

vuoksi esityksessä ehdotetaan sanottu momentti kumottavaksi.

Mainittu 67 a §:n 3 momentti lisättiin valtiopäiväjärjestykseen 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetulla lailla (577/87) hallituksen esityksen n:o 254/1984 vp. pohjalta. Säännöksen perusteena oli se, että tarkoituksena oli silloin, että eduskunnalle annetaan esitys laiksi poikkeuksellisten olojen edellyttämästä varautumisesta ja valmiuslainsäädännön yleisistä perusteista (niin sanottu puitelaki), joka olisi säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Sen nojalla olisi myöhemmin annettu erilliset valmiuslait tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tästä puitelakimallista luovuttiin sittemmin ja eduskunta jo hyväksyessään 3 päivänä kesäkuuta 1987 muun ohessa valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n 3 momentin lausui, että sen käsityksen mukaan momentin säännös ei ollut tarpeellinen, minkä vuoksi eduskunta edellytti, että momentti kumotaan.

Perusoikeuksien turvan kannalta on tärkeää, että perusoikeuksiin kajoavista toimivaltuuksista voitaisiin säätää laissa mahdollisimman tarkkarajaisesti. Esitys tarkoittaa kuitenkin toimivaltuuksien luomista sellaisia tulevaisuuden tilanteita varten, joiden esiintymisestä ja luonteesta ei ole täsmällistä käsitystä. Tämän vuoksi toimivaltuuksista säätäminen jää pakostakin yleispiirteiseksi. Sääntelyn tällaisen luonteen vuoksi lakiehdotukseen on otettu nimenomaiset yleissäännökset, joiden tarkoituksena on turvata se, että perusoikeusrajoitukset jäävät käytännössä kuitenkin mahdollisimman vähäisiksi.

Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean ehdotuksen mukaan olisi valmiuslainsäädännön puitelain sekä voimassa olevan väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa annetun lain (407/70, jäljempänä säännöstelyvaltuuslaki) soveltamisedellytykset tehty samanlaisiksi, koska kumpaakin lakia olisi sovellettu yhteneväisesti määritellyissä poikkeuksellisissa oloissa. Näissä laeissa olisi komitean ehdotuksen mukaisesti ollut lisäksi useita keskenään täysin samanlaisia tai ainakin samantapaisia säännöksiä.

Tätä esitystä valmisteltaessa ei ole pidetty hyvän lainsäädäntötekniikan mukaisena sijoittaa soveltamisedellytyksiltään ja sisällöltään samanlaisia säännöksiä kahteen eri lakiin. Esityksessä onkin päädytty siihen, että säännökset poikkeusolojen toimivaltuuksista sijoitetaan yhteen lakiin. Tämä lakisystemaattinen ratkaisu merkitsee säännöstelyvaltuuslain kumoamista ja siinä nykyisin olevien säännösten sijoittamista säädettävään uuteen lakiin. Lain nimikkeeksi ehdotetaan valmiuslaki. Vaikka puheena oleva laki ei muodostakaan ainoaa valmiuslainsäädäntöön laajassa mielessä luettavaa säädöstä, on pidetty tarkoituksenmukaisena ottaa käyttöön tämä lyhyt nimike. Valmiuslainsäädäntötyöryhmän lakiehdotuksen nimikkeenä oli laki yhteiskunnan toimintojen turvaamisesta poikkeusoloissa (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1987).

Väestönsuojelulain (438/58) 32 § sisältää eräitä valtioneuvoston käytettävissä olevia poikkeusvaltuuksia, jotka koskevat väestönsuojelua. Näiden valtuuksien soveltamisedellytykset ehdotetaan sillä tavoin samoiksi kuin valmiuslain soveltamisedellytykset, että väestönsuojelulain 32 §:n toimivaltuudet olisivat käytettävissä vain valmiuslain 2 §:ssä mainituissa poikkeusoloissa. Lisäksi väestönsuojelulain 32 §:ssä viitattaisiin puolustustilalain 1 §:ään, jotta kapina säilyisi sellaisena poikkeusolona, jolloin väestönsuojelulain erityisvaltuudet voisivat olla sovellettavissa. Kun otetaan huomioon väestönsuojelulain ja valmiuslain sisältämät monet samankaltaiset valtuudet, on asianmukaista, että molempien lakien poikkeusvaltuuksia sovellettaisiin yhtäläisesti määritellyissä poikkeusoloissa. Valmiuslain poikkeusoloja koskeva määritelmä on myös yksityiskohtaisempi kuin väestönsuojelulain 32 §:n nykyinen säännös siitä, milloin poikkeusvaltuuksia voidaan käyttää.

Väestönsuojelulain nykyisen 32 §:n nojalla valtioneuvosto voi päättää toimivaltuuksien käyttämisestä. Valtioneuvoston päätökset ovat eduskunnan jälkikontrollin alaisia siltä osin kuin päätöksiin sisältyvien määräysten antamiseen olisi hallitusmuodon mukaan eduskunnan myötävaikutus tarpeen. Kun ne poikkeusolot, joissa väestönsuojelulain erityisvaltuuksia voitaisiin käyttää, ehdotetaan edellä mainituin tavoin samoiksi kuin valmiuslain poikkeusolot, ja kun toimivaltuudet ovat samankaltaisia kuin valmiuslakiehdotuksessa, tulisi myös väestönsuojelulain erityisvaltuuksien käyttöä koskevan päätöksentekomenettelyn olla yhdenmukainen valmiuslaissa säädetyn menettelyn kanssa. Yhdenmukaistaminen mahdollistaisi sen, että hallitus voi samalla kertaa ja koordinoidusti päättää, mitä kaikkia toimivaltuuksia tarvitaan poikkeusoloissa. Päätöksenteon yh-

denmukaistaminen parantaisi eduskunnan mahdollisuuksia saada kokonaiskuva poikkeusoloista ja niiden vaatimista poikkeuksellisista valtuuksista. Tämän vuoksi ehdotetaan, että väestönsuojelulain toimivaltuuksien käyttämistä koskevassa päätöksenteossa olisi noudatettava valmiuslain päätöksentekomenettelyä koskevia säännöksiä.

Väestönsuojelulain poikkeusvaltuuksien käyttämisessä olisi ehdotuksen mukaan otettava huomioon myös valmiuslakiehdotuksen 8—10 §:ssä säädetyt oikeusturvaperiaatteet.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen tilanne

2.1.1. Lainsäädäntö

Valmiuslainsäädäntö on käsitteenä jossakin määrin täsmentymätön. Laajimmillaan siihen voidaan varsinaisen kriisiajan toimintaa sääntelevän lainsäädännön lisäksi lukea kaikki sellainen lainsäädäntö, joka on perustana yhteiskuntaelämän eri aloilla suoritettaville toimenpiteille yhteiskunnan varautumiseksi tulemaan toimeen ja selviytymään mahdollisimman hyvin erilaatuisissa poikkeuksellisissa oloissa.

Valmiuslainsäädäntöä laajasti ymmärrettynä ovat ensiksikin lait, joita voidaan käyttää pelkästään niissä määritellyissä poikkeuksellisissa oloissa, esimerkiksi säännöstelyvaltuuslaki. Toisen ryhmän muodostavat perusteiltaan poikkeuksellisia oloja varten tarkoitetut säädökset, joita kuitenkin sovelletaan jo normaalioloissa erityisesti poikkeuksellisiin oloihin valmistautumiseksi, esimerkiksi väestönsuojelulaki. Oman ryhmänsä muodostavat vielä säädökset, jotka ensisijaisesti sääntelevät normaaliolojen toimintaa, mutta sisältävät myös säännöksiä poikkeuksellisten olojen varalta. Tällaiset säännökset koskevat tavallisimmin varautumista poikkeuksellisiin oloihin, esimerkiksi valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain (78/22) säännökset kansanhuoltoministeriöstä.

Varsinainen valmiuslainsäädäntö eli edellä olevan luettelon ensimmäisen ryhmän muodostava lainsäädäntö on niukkaa ja puutteellista. Siihen voidaan lakitasolla lukea ainoastaan laki sotatilasta (303/30, jäljempänä sotatilalaki) ja säännöstelyvaltuuslaki.

Sotilaallisen puolustusvalmiuslainsäädännön keskeinen säädös, sotatilalaki antaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja sotilasviranomaisille laajat valtuudet tehostaa valtakunnan puolustusta. Laki on tarkoitettu luomaan mahdollisuudet sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiselle ja ylläpitämiselle. Siihen perustuvat valtuudet ovat käytettävissä, jos sotatila on julistettu.

Sotatilan ja normaaliolojen väliin sijoittuvia erilaisia poikkeuksellisia oloja koskeva varsinainen valmiuslainsäädäntö rajoittuu edellä mainittuun säännöstelyvaltuuslakiin. Tämän lain nojalla voidaan asetuksella oikeuttaa valtioneuvosto ryhtymään välittömästi ja tehokkaasti sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen väestön toimeentuloon ja maan talouselämään kohdistuvien ilmeisten vaarojen torjumiseksi.

Säännöstelyvaltuuslain soveltamista ei ole sidottu sotatilalain soveltamiseen. Milloin jokin laissa tarkoitetuista valtakunnan ulkopuolisista syistä on aiheuttanut ilmeisen ja edelleen voimassa olevan vaaran väestölle tai talouselämälle, voidaan enintään vuodeksi kerrallaan annettavalla asetuksella säätää, että lain säännöksiä voidaan soveltaa. Valtuuksia voidaan ryhtyä käyttämään, jos eduskunta on päättänyt, ettei asetusta ole kumottava. Jos eduskunnan suostumuksen hankkiminen ennen toimenpiteisiin ryhtymistä aiheuttaisi huomattavaa haittaa lain tarkoitusperien toteuttamiselle, voidaan enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan annettavalla asetuksella säätää, että lain säännöksiä saadaan välittömästi soveltaa. Tällainen asetus on eduskunnan jälkitarkastuksen alainen.

Säännöstelyvaltuuslakia voidaan lain tarkoitus huomioon ottaen soveltaa lähinnä taloudellisissa kriiseissä. Valmiuslainsäädännön tarve on ilmeinen muillakin valtakunnan hyvinvoinnin ja kansalaisten turvallisuuden kannalta keskeisillä toimialueilla.

2.1.2. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4 artikla koskee yleistä hätätilaa, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi

julistettu. Tällaisen hätätilan aikana voivat sopimusvaltiot ryhtyä toimenpiteisiin, jotka poikkeavat niille yleissopimuksen mukaan kuuluvista velvoituksista, siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii. Edellytyksenä on, että tällaiset toimenpiteet eivät ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitusten kanssa eivätkä merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää.

Mainitun artiklan 2 kohdassa on erikseen lueteltu ne yleissopimuksen määräykset, joista ei voida poiketa edes yleisen hätätilan aikana.

Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus sisältää vastaavanlaiset määräykset yleisestä hätätilasta (sopimuksen 15 artikla).

Koska esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukainen poikkeusolojen käsite on laajempi kuin yleisen hätätilan määrittely mainituissa yleissopimuksissa, on esitystä laadittaessa nimenomaisesti pyritty varmistumaan siitä, että ehdotukset vastaavat kaikin osin yleissopimusten määräyksiä. Yleissopimusten kannalta merkittävistä seikoista tehdään selkoa yksityiskohtaisten perustelujen asianomaisissa kohdissa.

2.1.3. Poikkeusoloja koskeva lainsäädäntö muissa maissa

Poikkeusoloja koskeva sääntely on lainsäädännöllisesti järjestetty varsin monella tavalla muissa maissa. Tähän on vaikuttanut jo eri maiden valtiosääntöjen erot. Valmiuslainsäädäntökomitean mietintöön (komiteanmietintö 1979:60) sisältyy katsaus Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan demokraattisen tasavallan, Neuvostoliiton, Puolan, Itävallan, Saksan liittotasavallan ja Sveitsin valmiuslainsäädäntöön. Sotatilalakikomitea on täydentänyt tätä katsausta ja saattanut sen ajan tasalle. Sen mietintöön (komiteanmietintö 1988:40) sisältyy selostus Ruotsin, Norjan, Sveitsin, Saksan liittotasavallan, Puolan, Neuvostoliiton ja Yhdysvaltojen valmiuslainsäädännöstä.

2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

2.2.1. Eri hallinnonaloilla suoritetut valmistelut

Kokonaismaanpuolustuksen eräillä osa-alueilla on varsinkin 1970-luvulla suoritettu perusselvittelyjä ja valmisteluja valmiuslainsäädännön täydentämiseksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama työryhmä selvitti vuosina 1974 ja 1975 niin sanottujen valtakunnallisten päälliköiden asemaa ja toimivaltaa ja teki poikkeuksellisia oloja koskevan suunnittelutyön ja valmistelun tehostamiseksi ehdotuksia poikkeuksellisten olojen edellyttämiksi valtuuslaeiksi, toiminnan valmisteluista ministeriöissä, valtakunnallisten päälliköiden tarpeesta ja asemasta sekä valmistelujen koordinoinnista.

Puolustusvalmiuden tehostamisen mahdollistavan lainsäädännön tarvetta puolustusministeriön toimeksiannosta vuosina 1973 ja 1974 selvittänyt valmiuslainsäädännön tarkistamis- ja uudistamistoimikunta ehdotti säädettäväksi lain puolustusvalmiuden tehostamisesta poikkeuksellisissa oloissa valtakunnan puolueettomuuden turvaamiseksi. Lähinnä puolustusvoimien materiaalisen valmiuden tehostamisvaltuuksia sisältänyt laki oli tarkoitettu sovellettavaksi sotaa lievemmissä poikkeusoloissa.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on valmiuslainsäädännön tarvetta selvitetty kahdessa toimikunnassa. Kunnallishallinnon kriisitoimikunta 1972:n mietintöön (komiteanmietintö 1973:165) sisältyivät ehdotukset laiksi kunnallisesta valmiussuunnitelmasta sekä laiksi kunnallishallinnosta poikkeuksellisissa oloissa. Lääninhallinnon kriisitoimikunnan mietinnössä (komiteanmietintö 1974:62) puolestaan ehdotettiin kaikkia hallintoviranomaisia koskevan valtuuslain säätämistä hallinnon järjestelyistä poikkeuksellisissa oloissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan valmiuden tehostamiseen tarkoitettu ehdotus laiksi väestön terveyden- ja sairaanhoidon turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa on ollut kahdesti eduskunnan käsiteltävänä (hall.es. n:o 112/1972 vp. ja n:o 76/1977 vp.). Eduskunta hylkäsi ensimmäisen esityksen siinä olleiden lakiteknisten puutteiden vuoksi. Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean samanaikaisesti selvittäessä koko valmiuslainsäädännön perusteita hallitus keväällä 1978 peruutti jälkimmäisen esityksensä.

2.2.2. *Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea*

Eri aloilla tapahtuneen valmiuslainsäädäntövalmistelun yhtenäistämiseksi ja sanotun lainsäädännön tarpeen selvittämiseksi valtioneuvosto asetti 20 päivänä tammikuuta 1977 parlamentaarisen komitean. Sen tuli selvittää, mitä valmiuslainsäädäntöä poikkeuksellisten olojen varalta yleisesti ja eri aloilla tarvitaan ottaen lisäksi huomioon sekä maanpuolustusvalmiuden että kansanvaltaisten toimintojen turvaamisen vaatimukset, ja tehdä tämän selvityksen pohjalta ehdotuksensa valmiuslainsäädännön kehittämiseksi.

Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea luovutti mietintönsä (komiteanmietintö 1979:60) valtioneuvostolle 19 päivänä joulukuuta 1979.

Komitea totesi valmiuslainsäädännössä vallitsevien puutteiden keskittyvän erityisesti normaaliolojen ja sotatilan väliin jääviin erilaisiin poikkeuksellisiin oloihin.

Komitea ehdotti säädettäväksi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyllä tavalla lain poikkeuksellisten olojen edellyttämästä varautumisesta ja valmiuslainsäädännön yleisistä perusteista. Tämä niin sanottu puitelaki olisi säännellyt valmiuslainsäädännön yleiset periaatteet. Siten siihen olisi sisältynyt säännökset muun muassa valmiuslainsäädännön soveltamisalasta, poikkeuksellisten olojen määritelmästä, kansalaisten perusoikeuksien suojasta, korvausperiaatteista, muutoksenhausta ja lain noudattamisen tehosteista. Puitelakia täydentämään olisi tarvittu maanpuolustuksen eri osa-alueiden toimivaltuuksia sisältäviä valmiuslakeja.

Komitean ehdottamat valmiuslait olivat nimikkeiltään seuraavat:

— laki puolustusvalmiuden tehostamisesta poikkeuksellisissa oloissa valtakunnan alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi,

— laki valtionhallinnon erityisjärjestelyistä poikkeuksellisissa oloissa,

— laki kunnallishallinnon erityisjärjestelyistä poikkeuksellisissa oloissa,

— laki väestön terveyden- ja sairaanhoidon turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa sekä

— työvelvollisuuslaki.

Lakiehdotustensa pohjana komitea oli käyttänyt eri hallinnonaloilla suoritettuja aikaisempia valmistelutöitä. Näin muodostuvan säädöskokonaisuuden komitea katsoi kattavan keskeiset valmiuslainsäädäntöä edellyttävät yhteiskunnan toiminta-alueet ja poistavan suurimmat valmiuslainsäädännössä vallitsevat puutteet. Lisäksi komitea ehdotti säännöstelyvaltuuslakia muutettavaksi siten, että se olisi soveltamisedellytystensä, voimaansaattamisensa ja korvausperusteensa osalta vastannut puitelaissa omaksuttua mallia.

Komitean ehdotukset eivät kaikilta osin olleet yksimielisiä. Merkittävimmät erimielisyydet koskivat sotatilalain käsittelyä. Komitea ehdotti, että sotatilalain tarkistamisen selvittely annettaisiin uuden parlamentaarisen komitean tehtäväksi.

Valtioneuvosto asetti 24 päivänä huhtikuuta 1986 parlamentaarisen sotatilalakikomitean selvittämään sotatilasta annetun lain uudistamistarpeen. Komitea sai mietintönsä valmiiksi 30 päivänä joulukuuta 1988 (komiteanmietintö 1988:40). Komitea ehdotti sotatilasta annetun lain korvaamista puolustustilalailla. Komitea katsoi, että puolustustilalaki tulisi saattaa voimaan samaan aikaan kuin valmiuslaki.

2.2.3. *Lausunnonantajat ja jatkovalmistelu*

Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietinnön pohjalta laadittiin puolustusministeriössä luonnos hallituksen esitykseksi poikkeusolojen valmiutta koskevaksi lainsäädännöksi. Ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työvoimaministeriö antoivat luonnoksesta lausuntonsa. Asia oli käsiteltävänä myös puolustusneuvostossa, joka suositti esityksen antamista eduskunnalle.

Esityksen jatkovalmistelu tapahtui oikeusministeriön johdolla. Esitysluonnoksen oltua vuoden 1986 keväällä esillä valtioneuvostossa katsottiin, että asiaa oli vielä valmisteltava. Oikeusministeriö asetti 26 päivänä toukokuuta 1986 virkamiestyöryhmän 31 päivään maaliskuuta 1987 mennessä laatimaan aikaisemman hallituksen esitysluonnoksen pohjalta tarkistetun ehdotuksen poikkeusolojen valmiutta koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmä teki ehdotuksen laiksi yhteiskunnan toimintojen turvaamisesta poikkeusoloissa (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1987). Ehdotuksesta pyydettiin lausunto ministeriöiltä, Suomen Pankilta, puolustusneuvostolta, puolustustaloudelliselta suunnittelukunnalta ja

kuntien keskusjärjestöiltä. Valmistelun kuluessa on kuultu myös keskeisimpiä työmarkkinajärjestöjä.

Hallituksen esitys perustuu oikeusministeriön asettaman työryhmän ehdotukseen ja siitä saatuihin lausuntoihin. Esitys on lisäksi yhteensovitettu puolustustilalakiehdotukseen yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Väestönsuojelulain 32 §:n muuttamisen osalta valmistelu on tehty virkamiestyönä oikeusministeriössä yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa.

3. Esityksen organisatoriset vaikutukset

Esityksen lähtökohtana on, että viranomaiset toimivat poikkeusoloissa pääsääntöisesti normaaliorganisaationsa mukaisesti. Poikkeusoloista aiheutuvien uusien tehtävien johdosta organisatoriset järjestelyt olisivat kuitenkin mahdollisia. Esimerkiksi tilapäisiä toimielimiä saatettaisiin asettaa käsiteltävien asioiden suuren lukumäärän vuoksi rutiininomaisiin täytäntöönpanotehtäviin. Kulloisenkin kriisin laatu ja luonne vaikuttaisivat määräävästi tällaisten järjestelyjen laajuuteen.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Valmiuslakiehdotuksen toimivaltuutta koskevat säännökset voisivat tulla sovellettaviksi vain poikkeusoloissa. Tämän vuoksi nämä säännökset eivät aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia normaalioloissa.

Valmiuslakiehdotukseen sisältyy yleinen varautumissäännös, joka tulisi sovellettavaksi lain voimaantultua. Varautumisen toteuttaminen käytännössä vaatii järjestelmällistä suunnittelua, henkilöstön kouluttamista ja valmennusta etukäteen. Viranomaisten on kuitenkin jo nykyisellään pitänyt suorittaa tällaisia varautumistoimia säännönmukaisiin tehtäviinsä liittyvinä, joten ehdotettu yleinen varautumissäännös ei varsinaisesti merkitse uusia tehtäviä. Eri hallinnonhaaroja varten voidaan tarvita erikseen säädettäviä varautumista koskevia säännöksiä, minkä yhteydessä voidaan yksityiskohtaisemmin selvittää varautumisen vaatimia kustannuksia.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Valmiuslaki muodostaa saumattoman kokonaisuuden erilliseen hallituksen esitykseen sisältyvän puolustustilalakiehdotuksen kanssa. Molemmat lait voisivat tulla sovellettaviksi sodan aikana. Ristiriitatilanteissa puolustustilalain säännöksillä olisi etusija. Toisaalta kuitenkin puolustustilalain yhtenä soveltamisedellytyksenä olisi, että valmiuslain toimivaltuudet eivät sodan aikana ole riittäviä.

Lakien keskinäisestä sidonnaisuudesta seuraa, ettei vain toista niistä tulisi säätää eikä valmiuslakia ehdotuksen mukaisena voitaisikaan yksin säätää.

Valmiuslaki ja puolustustilalaki ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samanaikaisesti.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Valmiuslaki

1 luku

Lain tarkoitus

Luku käsittää kaksi pykälää, joista ensimmäisessä ilmaistaan yleisesti lain tarkoitus ja toisessa määritellään, mitä laissa tarkoitetaan poikkeusoloilla.

1 §. Lain tarkoitus on ilmaistu kokoamalla pykälän *1 momenttiin* maininnat niistä kansallisista, yhteiskunnallisista ja jokaiselle kansalaiselle tärkeistä eduista ja arvoista, joita lain avulla pyritään suojaamaan poikkeusoloissa. Näitä etuja ja arvoja voidaan kutsua myös kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteiksi.

Lain tarkoitussäännöksellä olisi olennainen merkitys silloin, jos poikkeusoloissa joudutaan ottamaan käyttöön laissa jäljempänä säädettäviä toimivaltuuksia. Toimivaltuuksien sidonnaisuutta lain tarkoitukseen koskee lakiehdotuksen 8 §.

Lain tarkoituksena on ehdotuksen mukaan:

1) turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä,

2) ylläpitää oikeusjärjestystä ja kansalaisten perusoikeuksia sekä

3) turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.

Mikäli jokin näistä arvoista tai useampikin niistä joutuu uhatuksi 2 §:ssä määriteltävissä poikkeusoloissa, voitaisiin suojaamistoimiin ryhtyä tämän lain nojalla.

Pykälän *2 momentin* säännös osoittaa puolustustilalain säännösten ensisijaisuuden puolustustilalaissa tarkoitetun puolustustilan aikana. Puolustustilalain soveltaminen ei kaikissa tapauksissa sulkisi pois tämän lain soveltamista, vaan kummankin lain säännökset olisivat sovellettavina sikäli kuin säännökset eivät ole keskenään ristiriidassa. Ristiriitaisen sääntelyn tilanteissa puolustustilalain säännöksillä olisi etusija valmiuslain säännöksiin nähden.

Puolustustilalakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin säännöksen perusteella valmiuslain toimivaltuudet olisivat sodan aikana ensisijaisia puolustustilalain toimivaltuuksiin nähden eli puolustustilalain toimivaltuuksien soveltamisesta voitaisiin säätää vain sikäli kuin valmiuslain toimivaltuudet eivät ole riittäviä.

2 §. Lakiin sisällytettävän poikkeusolojen määrittelyn tulee olla riittävän täsmällinen. Koska poikkeusoloissa saattaa olla välttämätöntä asettaa huomattavia rajoituksia kansalaisten toimintavapaudelle, tulee poikkeusolojen luettelo ymmärtää myös tyhjentäväksi eikä sitä saa analogisesti laajentaa.

Poikkeusoloilla on yleisessä kielenkäytössä ymmärretty perinteisesti lähinnä sodan ajan olosuhteita. Tällainen poikkeusolot-käsitteen ahdas tulkinta on viime aikoina muuttunut varsin olennaisesti. Käsitteen piiriin on jouduttu sisällyttämään yhä enenevässä määrässä myös muita sellaisia tilanteita, jotka edellyttävät erityistoimenpiteitä. Poikkeusoloihin on yleisesti sisällytetty myös sodanuhka sekä kansainvälinen taloudellinen kriisi. Myös suuronnettomuustilanteita on pidettävä poikkeusoloina siltä osin kuin niissä tarvitaan viranomaisten säännönmukaisia valtuuksia pidemmälle meneviä toimenpiteitä.

Pykälässä on poikkeusolojen määritelmän perustaksi otettu puolustusneuvoston esittämä kriisityyppiluokitus. Sen mukaan tärkeimmät kriisityypit ovat suuronnettomuus, taloudellinen kriisi, kansainvälisen tilanteen kiristyminen, vieraiden valtioiden välinen sodanuhka, vieraiden valtioiden välinen sota ja aseellinen hyökkäys Suomeen. Näihin kriisityyppeihin ei lueta tilannetta, jonka on aiheuttanut suurtyöttömyys, työtaistelu, myynti- tai ostoboikotti, mellakka tai kapina taikka näihin rinnastettava sisäsyntyinen tapahtuma. Kyseisissä kriisityypeissä on siten Suomessa sattunutta suuronnettomuutta lukuun ottamatta kysymys valtakunnan ulkopuolelta lähtöisin olevan tapahtuman tai toiminnan vaikutuksista maassamme.

Poikkeusolot eli kriisityypit on ryhmitelty pykälässä viiteen ryhmään.

Ensimmäisessä ryhmässä ovat vakavimmat kriisit eli Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota. Aseellinen hyökkäys Suomeen liittyisi todennäköisesti vieraiden valtioiden väliseen selkkaukseen. Hyökkäyksen päämääränä voisi olla läpikulkuväylän avaaminen maamme ulkopuolella sijaitsevien kohteiden saavuttamiseksi, alueemme hyväksikäyttö vieraan valtion puolustuksen syventämiseksi taikka Suomen alueen valtaaminen. Tällaisissa tilanteissa suunnattaisiin maamme kaikki voimavarat palvelemaan ensisijaisesti sotilaallisen maanpuolustuksen tavoitteita ja ryhdyttäisiin täysimittaisiin toimiin väestön suojaamiseksi.

Lain säännökset olisivat 1 §:n 2 momentin johdosta toissijaisia silloin, kun puolustustila on saatettu voimaan. Ehdotuksen 2 §:n 1 kohdassa on kuitenkin sodan esiläoloa arvioitava puolustustilan voimaan saattamisesta, puolustusvoimien liikekannallepanosta tai muista tämänkaltaisista tunnusmerkeistä riippumatta muunlaisten tosiasioiden mukaan eli sen perusteella, onko tilanne kehittynyt todelliseksi sodaksi. Valmiuslain soveltamisen kannalta sodan olemassaolon toteamista ei ole siten sidottu esimerkiksi siihen, että puolustustila on saatettu voimaan.

Sodan aikana tarpeellisia toimivaltuuksia tarvittaisiin yleensä vielä välittömästi sodan jälkeenkin, minkä vuoksi sodan jälkitila on 1 kohdassa rinnastettu sotaan. Sodan jälkitilalla tarkoitetaan yleensä sellaista tosiasiallista sotaa seuraavaa poikkeuksellista aikaa, jolloin vielä tarvitaan sota-ajalle ominaisia valtuuksia esi-

merkiksi talouselämän säännöstelemiseksi. Käsitteen jonkinasteista epämääräisyyttä ei voida pitää merkittävänä heikkoutena, koska poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttäminen jouduttaisiin myös sodan jälkitilassa tarkistamaan määräajoin ja valtuuksien käyttövalta voitaisiin perustaa enintään vuoden kerrallaan voimassa olevalla asetuksella. Näin muodoin ei poikkeusvaltuuksia voitaisi ylläpitää sodan jälkitilassakaan pitkää aikaa tekemättä tästä nimenomaista päätöstä.

Pykälän 2 kohdan mukaan poikkeusoloiksi katsottaisiin Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodanuhka. Valtakunnan alueellista koskemattomuutta valvotaan niiden säännösten mukaisesti, jotka ovat valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnasta annetussa asetuksessa (185/63) ja puolueettomuusmääräyksistä annetussa asetuksessa (194/63). Nämä säännökset oikeuttavat tietyissä tilanteissa turvautumaan voimakeinoihin. Suomen alueellisen koskemattomuuden loukkausta voitaisiin pitää ehdotuksessa tarkoitetulla tavalla vakavana, jos alueloukkaukset jatkuvat suomalaisten viranomaisten voimakeinojen käytöstä huolimatta. Loukkaukset olisivat vakavia myös silloin, jos vieraan valtion ilma- tai merivoimat suorittavat jatkuvia harjoituksia Suomen rajan tuntumassa loukaten toistuvasti Suomen aluetta.

Maahan kohdistuva sodanuhka on tilanne, jossa alueellisen koskemattomuuden vartiointia on tehostettava ja varauduttava sodasta aiheutuviin psykologisiin, taloudellisiin ja poliittisiin sekä väestön fyysistä turvallisuutta vaarantaviin seurauksiin. Maanpuolustuksen eri aloilla on tällöin lisättävä valmiutta ja otettava voimavaroja käyttöön tilanteen vaatimalla tavalla.

Pykälän 3 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot aiheutuisivat välillisesti sellaisesta vieraiden valtioiden välillä vallitsevasta poikkeuksellisesta tilasta tai muusta Suomen ulkopuolella sattuneesta erityisestä tapahtumasta, jonka vaikutukset voivat heijastua Suomeen. Edellytyksenä tällaisen tilanteen tulkitsemiselle poikkeusoloiksi olisi se, että vieraiden valtioiden välinen tila tai ulkomailla sattunut erityinen tapahtuma voisi aiheuttaa vakavaa vaaraa niille 1 §:ssä ilmaistuille kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille, joita tämän lakiehdotuksen on tarkoitus turvata. Tällaisia tilanteita saattaisivat olla sellainen vieraiden valtioiden välinen sota ja sodanuhka sekä kauppasaarto, jonka vaikutukset ulottuvat Suomeen, samoin kuin sodankäyntivälineen tuhoisa kokeilu ja erehdyksessä tapahtunut joukkotuhoaseen käyttäminen.

Pykälän 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa olisi kysymys taloudellisluonteisesta vakavasta uhkasta väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille. Soveltamisedellytykseksi on asetettu se, että vakava uhka aiheutuu välttämättömien polttoaineiden tai muun energian taikka raaka-aineiden tai muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumisesta tai estymisestä taikka muusta vaikutuksiltaan näihin verrattavasta kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä. Lainkohdan soveltamisen kannalta olisi merkityksetöntä, millaisesta Suomesta riippumattomasta syystä mainittujen aineiden tai tavaroiden saantivaikeudet ovat aiheutuneet. Taloudellisen kriisin syitä voivat olla esimerkiksi muualla maailmassa käynnissä oleva sota, kauppasota, tärkeän raaka-aineen saannin ehtyminen tai hinnan äkillinen kohoaminen, vientikielto tai tärkeän kauppareitin katkeaminen. Talouskriisin aikana tulevat yleensä kysymykseen erilaiset valvonta- ja säännöstelytoimet.

Pykälän 5 kohdan mukaan poikkeusolojen käsitteen piiriin kuuluu myös suuronnettomuus. Edellytyksenä kuitenkin olisi, että suuronnettomuuden vaikutukset ovat niin vakavat tai laajat, ettei tilanteen hallitseminen viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ole mahdollista.

Suuronnettomuuden sisällyttäminen poikkeusolojen käsitteeseen johtuu ensi sijassa humanitaarisesta pyrkimyksestä varmistaa väestön terveydenhuollon turvaaminen kaikissa olosuhteissa.

Suuronnettomuutta on vaikea määritellä täsmällisesti. Tarkempi määrittely ei toisaalta ole välttämätöntä, koska lakiehdotus koskee vain vaikutuksiltaan erityisen vakavia ja laajoja suuronnettomuuksia. Tällaiset edellytykset täyttäviä suuronnettomuuksia voivat olla esimerkiksi räjähdysonnettomuudet, myrkky- ja kaasukatastrofit sekä erityisesti ydinvoimalaonnettomuudet. Jotta niiden olisi katsottava kuuluvan lakiehdotuksen mukaisten poikkeusolojen piiriin, olisi kuitenkin vielä lisäedellytyksenä se, että esimerkiksi väestönsuojelusekä palo- ja pelastusviranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi. Ehdotuksen mukainen suuron-

nettomuuden käsite onkin alaltaan olennaisesti suppeampi kuin suuronnettomuuksien tutkinnasta annetun lain (373/85) 3 §:n määritelmä.

Suuronnettomuudesta saattaa aiheutua tarve evakuoida kiireellisesti väestöä ja omaisuutta, mikä voi vaatia erityisjärjestelyjä. Onnettomuuden johdosta voidaan myös joutua tehostamaan olennaisesti väestön terveydenhuollon järjestelyjä.

Pykälän mukaiset kriisityypit olisivat suuronnettomuutta lukuun ottamatta joistakin terminologisista eroavuuksista huolimatta miltei samat kuin säännöstelyvaltuuslaissa.

Poikkeusolojen luetteloon ei ole sisällytetty parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean ehdottamaa terroritoimintaa. Hallitus katsoo, että terroritoiminnan torjuntaan tulee varautua normaaliolojen lainsäädännön keinoin. Terroritoimintaa saattaisi kuitenkin jossain äärimmäisessä tapauksessa olla mahdollista pitää Suomeen kohdistettuna aseellisena hyökkäyksenä, jolloin laki tulisi sovellettavaksi. Lisäksi terroritoiminta voi johtaa sellaiseen suuronnettomuuteen, joka täyttää poikkeusolojen tunnusmerkit.

Poikkeusolojen määrittelyn johdosta on aihetta kiinnittää huomiota siihen, että laissa tarkoitettu kriisi voi täyttää kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa määritellyn yleisen hätätilan edellytykset. Tällaisen kriisin perusteella on mahdollista ryhtyä yleissopimuksen sallimalla tavalla toimenpiteisiin, jotka muutoin poikkeavat sopimuksen määräyksistä. Jos näin joudutaan menettelemään, Suomen tulee yleissopimuksen mukaan ilmoittaa Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin välityksellä muille sopimusvaltioille niistä sopimusmääräyksistä, joista on poikettu, ja niistä syistä, jotka ovat aiheuttaneet toimenpiteet. Toisin kuin puolustustilalakiin valmiuslakiin ei ehdoteta otettavaksi tästä säännöstä, koska valmiuslain toimivaltuuksien käyttäminen ei aina edellyttäisi yleissopimuksessa tarkoitettua ilmoitusta. Niissä tapauksissa, joissa ilmoitus on tehtävä, seuraa velvollisuus sitä paitsi jo välittömästi yleissopimuksen määräyksestä.

2 luku

Päätöksentekomenettely

Tässä luvussa ovat säännökset siitä, millä tavoin päätetään laissa säädettävien toimivaltuuksien käyttöönotosta ja tätä tarkoittavien säädösten voimassaolosta.

Toimivaltuuksia koskeva päätöksenteko olisi kolmivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa tulisi tehtäväksi päätös valtioneuvoston oikeudesta käyttää lakiehdotuksen 4 luvun säännösten mukaisia toimivaltuuksia. Tästä päätettäisiin asetuksella. Pääsäännön mukaan valtioneuvostolla ei olisi vielä asetuksen perusteella oikeutta ryhtyä käyttämään toimivaltuuksia, vaan tällainen oikeus valtioneuvostolla olisi vasta sitten kun ja vain siltä osin kuin eduskunta on päättänyt, ettei asetusta ole kumottava. Kiiretilanteessa valtioneuvostolla olisi oikeus käyttää toimivaltuuksia välittömästi asetuksen nojalla. Tällöin asetus olisi saatettava jälkikäteen tarkastettavaksi eduskuntaan.

Päätöksenteon toiseen vaiheeseen ajoittuvat valtioneuvoston päätökset siitä, minkä sisältöisinä saatetaan voimaan ne toimivaltuudet, joiden käyttöön valtioneuvosto on saanut oikeuden päätöksenteon ensimmäisessä vaiheessa. Valtioneuvoston tämän vaiheen päätökset olisivat yleensä sillä tavoin yleisiä, että niitä olisi luonnehdittava normipäätöksiksi. Estettä ei kuitenkaan olisi sille, että valtioneuvosto tekee jonkin saamansa toimivaltuuden nojalla vain yksittäistapauksellisia, esimerkiksi ainoastaan jotakin kuntaa koskevia ratkaisuja sikäli kuin toimivaltuuden ja tilanteen luonne huomioon ottaen ei ole aiheellista tehdä normipäätöstä. Valtioneuvoston tämän vaiheen päätökset olisi saatettava jälkikäteen tarkastettaviksi eduskuntaan.

Tähän päätöksenteon toiseen vaiheeseen voi kuulua myös se, että jokin alempi viranomainen, lähinnä asianomainen ministeriö antaa valtioneuvoston päätökseen nojautuen sitä täsmentäviä yleisiä määräyksiä. Päätösvallan siirtämisen sallittavuutta koskevista yleisistä periaatteista kuitenkin johtuu, että valtioneuvoston päätöksellä on annettava määräykset toimivaltuuksien sisällöstä ja niiden käyttämisen yleisistä ehdoista sekä muistakin toimivaltuuksien voimaan saattamiseen liittyvistä olennaisista seikoista. Estettä ei kuitenkaan olisi sille, että valtioneuvoston päätöksellä esimerkiksi jakelusäännöstelyn kysymyksessä ollen annetaan asianomaiselle ministeriölle valta vahvistaa päätöksellään säännösteltävien tavaroiden luettelot ja erilaiset jakelutekniikkaan kuuluvat seikat.

Päätöksenteon kolmantena vaiheena voidaan pitää toisen vaiheen päätösten täytän-

töönpanoa. Tällä tarkoitetaan niiden yksittäisten päätösten tekemistä, joihin valtioneuvoston voimaan saattamat normipäätökset antavat aihetta. Tällaiset täytäntöönpanotehtävät kuuluvat niille viranomaisille, joille sen laatuiset tehtävät viranomaisten tavanomaisen tehtäväjaon mukaan kuuluvat tai joille valtioneuvosto on ne määrännyt lakiehdotuksen 26 §:n nojalla.

3 §. Pykälän *1 momentin* mukaan voitaisiin poikkeusolojen vallitessa asetuksella oikeuttaa valtioneuvosto käyttämään 4 luvussa säädettyjä toimivaltuuksia. Valta todeta poikkeusolojen olemassaolo kuuluisi siten tässä vaiheessa tasavallan presidentille, joskin käytännössä ensi vaiheessa asianomaiselle ministeriölle ja valtioneuvostolle, kuten esillä olevan pykälän perustelujen lopuksi esitetään.

Poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöön ottamista merkitsevä asetus olisi *2 momentin* nojalla voimassa määräajan. Tällainen asetus olisi annettava enintään vuoden pituiseksi ajaksi kerrallaan. Poikkeusolojen jatkuessa pidemmän aikaa olisi toimivaltuuksien voimassa pitämisestä tehtävä tarvittaessa uusi päätös toisella asetuksella, joka sekin olisi voimassa enintään yhden vuoden. Asetuksen voimassaoloaika olisi osoitettava asetuksessa erikseen.

Tällaisessa asetuksessa olisi 2 momentin perusteella mainittava valtioneuvoston toimivaltuudet ja määriteltävä niiden alueellinen soveltamisala. Ensiksi mainittu vaatimus tähtää siihen, että toimivaltuudet yksilöitäisiin riittävästi asetuksessa. Tältä osin tulisi vähintäänkin pykälän tarkkuudella osoittaa, minkä lakiehdotuksen 4 luvun säännösten mukaisen toimivaltuuden käyttämiseen valtioneuvosto oikeutetaan. Tavoiteltavana voidaan kuitenkin pitää, että toimivaltuudet pyrittäisiin jo asetuksessa yksilöimään ja rajaamaan vieläkin yksityiskohtaisemmin kuin pelkästään nimikkeinä.

Vaatimus asetuksen alueellisen soveltamisalan ilmoittamisesta perustuu siihen, että erilaisten kriisien vaikutusalue saattaa vaihdella huomattavastikin. Erityisesti suuronnettomuuden kriittiset vaikutukset voivat koskea jotakin rajoitettua aluetta. Aseellisen hyökkäyksen vaikutukset saattavat kohdistua osaan maatamme tai koko valtakunnan alueeseen hyökkäyksen yllätyksellisyydestä, laajuudesta ja voimakkuudesta riippuen. Siksi olisi kussakin kriisitilanteessa asetusta annettaessa erikseen harkittava, millä alueilla tarvitaan poikkeusolojen toimivaltuuksia.

Pykälän *3 momentissa* ilmaistaisiin se päätöksentekomenettelyn keskeinen seikka, että asetus on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnan on ehdotuksen mukaan päätettävä, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava kokonaan tai osittain ja onko se voimassa säädetyn vai lyhyemmän ajan. Eduskunnan vallassa olisi siten päättää asetuksen voimassapysymisestä, voimassaoloajasta ja rajoitetusti sisällöstäkin.

Ensiksi mainitun seikan osalta eduskunta voisi päättää, että asetus saa jäädä voimaan eli että sitä ei ole kumottava tai että asetus on kumottava kokonaan tai osittain. Näin eduskunnalla olisi mahdollisuus vaikuttaa negatiivisesti asetuksen sisältöön päättämällä, että esimerkiksi joidenkin toimivaltuuksien käyttöönottoa koskevat kohdat asetuksesta on kumottava. Eduskunnan päätöstä asetuksen kumoamisesta kokonaan tai joltain osin olisi noudatettava antamalla asetus aiemman asetuksen kumoamisesta sen mukaisesti kuin eduskunta on päättänyt.

Eduskunnan mahdollinen päätös asetuksen voimassaoloajan lyhentämisestä merkitsisi asiallisesti asetuksen voimassaoloa koskevan säännöksen muuttamista. Tällaisessa tilanteessa tulisi aikaisempi asetus muuttaa eduskuntapäätöstä vastaavaksi.

Jos 3 momentin mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi toimitettua asetusta on edellä kerrotuin tavoin muutettava eduskunnan tekemän päätöksen vuoksi, ei tätä muuttavaa asetusta ehdotuksen mukaan enää toimiteta eduskuntaan.

Pykälän *4 momentissa* olisi säännös siitä, että valtioneuvosto saa ryhtyä käyttämään toimivaltuuksia vain siltä osin kuin eduskunta on päättänyt, ettei asetusta ole kumottava. Valtioneuvostolla olisi tämä oikeus vasta sen jälkeen, kun eduskunnan päätöksen sisältävä kirjelmä on esitelty tasavallan presidentille.

Hallitusmuodon 44 §:n mukaan on valtioneuvostossa käsiteltävät asiat valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Siksi valtuuksien käytön aloittamista tarkoittavan asetuksen valmistelisi valtioneuvoston piirissä kulloinkin se ministeriö, jonka hallinnonalan tehtävien kannalta valtuuksien käyttöön ottaminen osoittautuu keskeisimmin välttämättömäksi. Kysymyksessä olevien asioiden poikkeuksellisen tärkeä merkitys huomioon ottaen on pyrittävä varmistamaan, ettei ministeriöstä tuoda valtioneuvostossa käsiteltäväksi puheena olevan laatuista

asetusehdotusta, ellei ministeriön toimivaltaisuutta sitä ennen ole hallituksen piirissä pidetty riittävän selvänä. Valtioneuvosto voisi määrätä asetuksen valmistelusta ministeriössä tai ministeriöissä valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain 4 §:n (374/67) ja valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:n 2 momentin (692/62) nojalla.

Ehdotukseen ei ole sisällytetty eri säännöksiä sen varalta, että asetus (tai jäljempänä 6 §:ssä tarkoitetut valtioneuvoston päätökset) annettaisiin eduskunnalle silloin, kun eduskunta ei ole koolla. Valtiopäiväjärjestyksen 19 §:n 3 momentin (278/83) ja 23 §:n säännösten on katsottu riittävän tällaisen sinänsä harvinaisen tapauksen sattuessa.

4 §. Pykälä koskee sellaisia kiiretilanteita, joissa ei kaikilta osin voida noudattaa edellisen pykälän mukaista menettelyä. Poikkeusmenettelyn edellytyksenä ehdotuksen mukaan on se, että asetusta ei voida saattaa ennakollisesti eduskunnan käsiteltäväksi vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista eli lain 1 §:ssä tarkoitettujen kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteiden ylläpitämistä. Kysymys on siten tilanteesta, jossa toimivaltuuksien voimaansaattamisen vähäinenkin lykkääminen heikentäisi olennaisesti mahdollisuuksia saavuttaa lain tarkoitus silloisissa poikkeusoloissa.

Tällaisessa tilanteessa voitaisiin 4 §:n *1 momentin* nojalla asetuksella säätää, että valtioneuvosto saa käyttää toimivaltuuksia välittömästi. Kyseisessä asetuksessa olisi 3 §:n 2 momentin mukaisesti nimettävä toimivaltuudet ja määriteltävä niiden alueellinen soveltamisala.

Toimivaltuuksien kiireellistä voimaan saattamista tarkoittava asetus voitaisiin 4 §:n *2 momentin* mukaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi. Asetuksen näin lyhyttä voimassaoloaikaa on pidetty perusteltuna menettelyn poikkeuksellisuuden vuoksi. Tässä suhteessa ehdotus poikkeaa säännöstelyvaltuuslaista, jonka mukaan toimivaltuuksien välitöntä käyttöoikeutta merkitsevä asetus saadaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Poikkeusmenettelyä ei voitaisi uudistaa toiseksi kolmen kuukauden jaksoksi, elleivät poikkeusolot ole muuttuneet luonteeltaan. Jos poikkeusmenettelyyn joudutaan turvautumaan ja jos poikkeusolojen voidaan ennakoida kestävän yli kolme kuukautta, tulisi hallituksen saattaa annettua asetusta vastaava voimassaoloajalta pidennetty ja tarvittaessa muutenkin muutettu asetus 3 §:n mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi. Näin voidaan saada toimivaltuuksien vuodenkin mittaiselle voimassaololle riittävän ajoissa eduskunnan hyväksyminen ilman sitä vaaraa, että kolmen kuukauden umpeuduttua jäätäisiin ilman välttämättömiä toimivaltuuksia.

Lakiehdotuksen 4 §:n nojalla annettu asetus on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan asetus raukeaisi, jos sitä ei ole yhden viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi. Määräajan noudattaminen ei edellyttäisi, että asetus olisi myös ilmoitettu eduskunnan täysistunnossa saapuneeksi.

Rauenneen asetuksen erillistä kumoamista ei tarvittaisi. Asetus lakkaisi olemasta voimassa välittömästi määräajan kuluttua umpeen. Eri asia on, että asian tiedottamisen kannalta saattaa olla tällöin tarpeen, että raukeamisesta ilmoitetaan esimerkiksi säädöskokoelmassa julkaistavalla tiedonannolla. Myös muunlainen nopea tiedottaminen voi olla tarpeen.

Asetuksen eduskuntakäsittely vastaisi nykyisin käytössä olevaa valtuuslakien perusteella annettujen säädösten jälkitarkastusmenettelyä, sillä eduskunta voi ehdotuksen mukaan päättää, että asetus on kumottava tai että sitä ei ole kumottava.

5 §. Pykälä koskee sellaista poikkeuksellista tilannetta, jossa eduskunta ei ole vielä päättänyt uudesta asetuksesta silloin, kun aikaisemman asetuksen voimassaolo päättyy. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että hallituksen lain tarkoituksen saavuttamiseksi välttämättöminä pitämiä toimivaltuuksia voidaan käyttää eduskunnan käsiteltäväksi toimitetun uuden asetuksen mukaisesti siitä alkaen, kun edellisen asetuksen voimassaolo päättyy. Edellytyksenä tietenkin olisi, että uusi asetus on hallitusmuodon 20 §:n 3 momentista ilmenevän säännön mukaisesti tuolloin sovellettavissa. Uuden asetuksen voimaantulosäännös olisi laadittava niin, että se niveltyy välittömästi siihen asetukseen, jonka jälkeen uusi asetus tulisi voimaan.

Ehdotuksen mukaan edellä selostetun menettelyn edellytyksenä olisi, että uusi asetus on toimitettu eduskunnalle vähintään kaksi viikkoa ennen kuin toimivaltuuksien käyttö voimassa olevan asetuksen mukaan päättyy. Kyseisen määräajan tarkoituksena on varmistaa, että uusi asetus aina toimitettaisiin eduskunnal-

le riittävän ajoissa, jotta eduskunnalla on tosiasiallinen mahdollisuus päättää asetuksesta asiaan kuuluvat seikat riittävästi huomioon ottaen.

Jos pykälän mukaista poikkeuksellista menettelyä jouduttaisiin soveltamaan, palautuisi tilanne pääsäännön mukaiseksi sitten, kun eduskunta on päättänyt uudesta asetuksesta. Sen jälkeen siinä mainittuja toimivaltuuksia saataisiin käyttää ainoastaan eduskunnan päätöksen mukaisesti.

6 §. Pykälä koskee valtioneuvoston päätösten jälkitarkastusta. Ehdotuksen mukaan on heti toimitettava eduskunnalle sellaiset tämän lain 3—5 §:ssä tarkoitetun asetuksen nojalla annetut valtioneuvoston päätökset, jotka koskevat 4 luvussa säädettyjen toimivaltuuksien käyttämistä.

Tavanomaisen jälkitarkastuskäytännön mukaisesti eduskunta voisi päättää, että sen käsiteltäväksi saatettu valtioneuvoston päätös on kumottava tai että sitä ei ole kumottava.

7 §. Poikkeusoloissa olisi kulloinkin käytettävä niin vähän erityisvaltuuksia kuin poikkeusoloista selviytymiseksi tilanteen kokonaisarvostelun perusteella vaaditaan. Samaten erityisvaltuuksien käyttäminen olisi lopetettava heti, kun poikkeusolot lakkaavat. Seuraavassa eli 8 §:ssä säädetään siitä, että valtioneuvostolle saadaan myöntää vain sellaisia valtuuksia, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Tästä säännöksestä seuraa kääntäen, että välttämättömyys-edellytyksen lakattua on toimivaltuuskin kumottava. Asian tärkeyden ja selvyyden vuoksi on 7 §:ään otettu kuitenkin nimenomaisia säännöksiä toimivaltuuksien kumoamisesta.

Pykälän *1 momentissa* on ensinnäkin säännös siitä, että poikkeusolojen lakattua on kaikki 4 luvun mukaiset käyttöönotetut toimivaltuudet kumottava. Tämä tarkoittaa niitä koskevien asetuksen säännösten ja valtioneuvoston päätösten määräysten kumoamista. Kumottaessa 3—5 §:ssä tarkoitettu asetus, lakkaisi tosin asetuksen perusteella annettujen valtioneuvoston päätösten voimassaolo ilman muuta, mutta selkeyden vuoksi on kuitenkin pidetty tarpeellisena säätää, että valtioneuvoston on nimenomaisesti tehtävä päätös määräysten kumoamisesta.

Kumottaessa 3—6 §:ssä tarkoitetut asetukset ja valtioneuvoston päätökset poikkeusolojen lakattua ei asetusta ja valtioneuvoston päätöstä, jolla kumoaminen suoritetaan, ehdotuksen mukaan toimiteta eduskunnan käsiteltäväksi.

Pykälän *2 momenttiin* on otettu nimenomainen säännös siitä, että jos jonkin 4 luvussa tarkoitetun toimivaltuuden käyttöedellytykset lakkaavat, on tällaisen toimivaltuuden käyttäminen lopetettava muuttamalla siinä tarkoituksessa 3—5 §:ssä tarkoitettua asetusta ja 6 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston päätöstä. Käyttöedellytyksillä tarkoitetaan tässä erityisesti 8 §:n mukaisia vaatimuksia. Asetusta ja valtioneuvoston päätöstä, jolla yksinomaan kumotaan toimivaltuuden käyttämiseen oikeuttavat säännökset ja vastaavat määräykset, ei ehdotuksen mukaan saatettaisi eduskunnan käsiteltäviksi.

Pykälän *3 momentissa* on säännös siitä, että 6 §:ssä tarkoitetun määräyksen kumoaminen merkitsee samalla, että sen nojalla tehtyjen päätösten voimassaolo lakkaa. Tämä johtuu siitä, että näiltä päätöksiltä kumoutuu se oikeudellinen perusta, johon ne ovat voineet nojautua. Viranomaisten olisi siten välittömästi ryhdyttävä toimenpiteisiin sen tosiasiallisen tilan purkamiseksi, joka erityisvaltuuksien nojalla vallitsee.

3 luku

Yleiset periaatteet

Tämän luvun säännöksiin sisältyy sellaisia yleisiä periaatteita, jotka tulisi ottaa huomioon siinä asetuksessa, jolla on tarkoitus oikeuttaa valtioneuvosto käyttämään joitakin toimivaltuuksia. Samat periaatteet rajoittaisivat myös valtioneuvoston toimintavapautta sen päättäessä asetuksen nojalla toimivaltuuksien käyttämisestä. Yleisten periaatteiden tulisi toimia oikeudellisina rajoituksina myös valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanossa eli sovellettaessa toimivaltuuksia käytännön poikkeusoloissa.

8 §. Lakiehdotukseen sisältyviä toimivaltuuksia ei olisi välttämätöntä saattaa voimaan yhtäaikaa ja kaikilta osin. Kriisin laajuudesta ja laadusta tulisi riippua, mitä toimivaltuuksia kulloinkin käytetään ja millä alueella niitä käytetään. Erilaisissa poikkeusoloissa sovellettaisiin siten erilaisia valtuuksia. Lakiehdotuksen 8 § sisältää säännöksen siitä, että toimivaltuudet on mitoitettava kulloisenkin kriisitilanteen vaatimusten mukaisesti.

Valtioneuvosto saataisiin pykälän mukaan oikeuttaa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoi-

tuksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksien tulisi näin ollen tarkoittaa lain 1 §:ssä mainittujen kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteiden suojaamista niihin kohdistuvalta uhkalta ja olla lisäksi välttämättömiä niiden turvaamiseksi. Jälkimmäisestä seikasta seuraa, ettei tämän lain mukaisten toimivaltuuksien käytölle ole laillisia edellytyksiä siltä osin kuin normaaliajan lainsäädäntöön perustuvat viranomaisten valtuudet riittävät.

Poikkeusoloissa käyttöön otettaviin toimivaltuuksiin voidaan kohdistaa valtuuksien välttämättömyydestä johtuva eräänlainen tarkoitussidonnaisuuden periaate. Tämän mukaisesti sallittuja olisivat vain sellaiset toimivaltuudet, jotka ovat luonteeltaan omiaan helpottamaan tilanteen hallitsemista kulloisessakin poikkeusolotyypissä. Esimerkiksi talouskriisin aikana tulevat kysymykseen ensi sijassa erilaiset omaisuuden käytön säännöstelytoimet ja suuronnettomuuden johdosta taas sellaiset toimenpiteet, jotka tarkoittavat väestön terveydenhuollon tehostettua järjestämistä sekä väestön ja omaisuuden suojaamista yleisesti. Laajimmillaan toimivaltuudet ovat välttämättömiä syvässä sotilaallisessa kriisissä.

Tarkoitussidonnaisuuden lisäksi toimivaltuuksien käyttöön ottamista rajoittaisi suhteellisuusperiaate. Toimivaltuudet on tämän periaatteen mukaisesti mitoitettava oikeassa suhteessa esillä olevaan kriisiin eivätkä valtuudet saa olla aiheettoman voimakkaita. Tämä merkitsee sitä, että valtioneuvosto saadaan oikeuttaa käyttämään lain tarkoituksen saavuttamiseksi välttämättömiä toimivaltuuksia niin lievässä muodossa kuin on mahdollista mainitun tavoitteen kannalta.

Pykälässä säädettävä rajoitus kohdistuu ensi sijassa lain 3 ja 4 §:ssä tarkoitettujen asetusten sisältöön. Säännöksellä olisi myös se merkitys, että eduskunnan tulisi tällaisia asetuksia käsitellessään tutkia erityisesti niissä säädettyjen toimivaltuuksien välttämättömyys lain tarkoituksen saavuttamisen kannalta. Tämän tähden on pidettävä asianmukaisena, että eduskunta saa tietoonsa hallituksen perustelut sille, miksi säädettyjä toimivaltuuksia on pidetty välttämättömänä. Tästä syystä olisi tarpeen jo asiaa valtioneuvostossa käsiteltäessä laatia kirjalliset perustelut toimivaltuuksien välttämättömyydestä esimerkiksi asianomaisen asetusehdotuksen esittelymuistioon. Välttämättömyysarviointia eduskuntakäsittelyn kestäessä helpottaisi myös se, että eduskunnalle esitettäisiin luonnossiitä toimivaltuuksia koskevasta valtioneuvoston päätöksestä, joka olisi tarkoitus antaa asetuksen nojalla.

Vaikka lakiehdotuksen 8 § koskee muodollisesti vain sellaista asetusta, joka oikeuttaa valtioneuvoston käyttämään toimivaltuuksia, on selvää, että vastaavien välttämättömyys-, tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusnäkökohtien tulee olla määräävinä valtioneuvoston päättäessä poikkeusoloissa sovellettavien toimivaltuuksien yksityiskohtaisesta sisällöstä. Samojen seikkojen tulee olla näkyvästi esillä myös valtioneuvoston määräämiä toimivaltuuksia täytäntöön pantaessa.

9 §. Pykälän *1 momenttiin* sisältyy yleinen syrjintäkielto, jolla olisi merkitystä päätettäessä poikkeusolojen toimivaltuuksista asetuksin ja valtioneuvoston päätöksin sekä myös silloin, kun näin annettuja valtioneuvoston päätöksiä pannaan täytäntöön. Syrjintäkielto tarkoittaa ehdotuksen mukaan sitä, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa toisiin nähden eri asemaan rodun, ihonvärin, syntyperän, sukupuolen, kielen, kansallisuuden, uskonnon, iän, poliittisen tai muun mielipiteen taikka muun näihin verrattavan syyn vuoksi.

Syrjintäkieltosäännöksen suoranaisena taustana on kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus. Sen 26 artikla sisältää yleisen määräyksen siitä, että lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan. Yleissopimuksen 4 artiklan 1 kohdassa taas määrätään, että edes yleisen hätätilan aikana valtio ei saa poiketa sopimuksen mukaisista velvoitteistaan siltä osin kuin poikkeaminen merkitsisi pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää.

Kun säännöksessä kiellettäisiin perusteeton eri asemaan asettaminen, sen sisältö olisi ymmärrettävä samanlaiseksi kuin hallitusmuodon 5 §:ssä ilmaistun yhdenvertaisuusperiaatteen merkitys on katsottu lainsäädäntökäytännössä. Näin muodoin syrjintäkieltosäännöksen tarkoituksena olisi estää henkilöiden asettaminen ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta toinen toistaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Säännös ei edellyttäisi kaikkien hen-

kilöiden kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaiset.

Pykälän 2 *momenttiin* sisältyvien rajoitussäännösten tarkoituksena on turvata se, että Suomen kansalaisten ja muidenkin Suomen lainkäyttövallan piirissä olevien henkilöiden oikeudet poikkeusoloissa säilyisivät mahdollisimman hyvinä myös silloin, kun tätä lakia sovelletaan. Tämäkin rajoitussäännös ulottuisi sekä toimivaltuuksien käyttöön oikeuttaviin asetuksiin ja niihin perustuviin valtioneuvoston päätöksiin että toimivaltuuksien täytäntöönpanosta huolehtiviin viranomaisiin ja muihin toimielimiin.

Yleisperiaatteeksi säädettäisiin, että poikkeusoloissa ei tämän lain nojalla saa rajoittaa kenenkään perustuslaissa turvattuja tai muitakaan oikeuksia enempää kuin tilanteen hallitseminen välttämättä edellyttää. Tämäkin periaate seuraa itse asiassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4 artiklan siitä määräyksestä, jonka mukaan yleisen hätätilan aikana sopimuksen mukaisista velvoituksista voidaan poiketa vain siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii.

Säännöksen muotoilu on sellainen, että rajoitusperiaate koskisi ylipäänsä kaikkia oikeusjärjestyksessä turvattuja oikeuksia niiden säätämistasosta riippumatta. Perustuslaissa turvatuilla oikeuksilla tarkoitetaan paitsi hallitusmuodon 2 luvussa säädettyjä kansalaisten perusoikeuksia myös muita perustuslaeissa säädettyjä oikeuksia, esimerkiksi hallitusmuodon 80 §:n 2 momentissa säädettyä oikeutta maksuttomaan peruskouluopetukseen ja valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n säännöksiä vaalioikeudesta.

Ehdotuksessa on oikeuksien sallittu rajoittaminen kytketty siihen, mitä tilanteen hallitseminen välttämättä edellyttää. Tältä osin säännös korostaa oikeuksien suojaamisnäkökohdan — eräänlaisen vähäisimmän haitan periaatteen — tärkeyttä sen ohella, mitä edellä 8 §:n perusteluissa on todettu välttämättömyydestä, tarkoitussidonnaisuudesta ja suhteellisuudesta.

Momenttiin ehdotetaan lisäksi nimenomaisia säännöksiä perusoikeuksien rajoittamisesta. Hallitusmuodon 16 §:ssä on annettu valta säätää tavallisella lailla sellaisia kansalaisten yleisten oikeuksien rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin ovat välttämättömiä. Tämä valtuus ei ulotu muihin kriisitilanteisiin kuin sotaan ja kapinaan. On kuitenkin selvää, että muidenkin kriisitilanteiden hallitseminen saattaa välttämättä edellyttää perusoikeuksien rajoittamista. Tämä koskee erityisesti omaisuudensuojaa, mutta myös muihin perusoikeuksiin puuttuminen saattaa osoittautua välttämättömäksi, kuten lakiehdotuksen mukaiset toimivaltuudetkin osoittavat.

Perusoikeuksien erityisen merkityksen tähdentämiseksi on pidetty aiheellisena sijoittaa 9 §:n 2 momenttiin säännökset tällaisten oikeuksien rajoittamisesta. Ehdotuksen taustalla on se, että perusoikeuksien turva on suhteellista ja että perusoikeuksien rajoittaminen ei niin muodoin ole perustuslainvastaista kaikissa tilanteissa. Ehdotettu sääntely koskee valtioneuvoston mahdollisuuksia rajoittaa määräyksillään jotakin perusoikeutta sellaisella tavalla, joka on ristiriidassa hallitusmuodon asianomaisen säännöksen tuolle oikeudelle antaman turvan kanssa. Rajoitussäännökset eivät siten merkitse yleistä kieltoa antaa perusoikeuksia koskevia määräyksiä.

Ehdotetut säännökset ovat jossain määrin vain lain myöhempiä toimivaltuussäännöksiä havainnollistavia, koska luonnollisestikaan tähän lakiin eivät voi perustua sellaiset perusoikeusrajoitukset, joihin yksittäiset toimivaltuussäännökset eivät anna mahdollisuutta. Toisaalta näillä 9 §:n 2 momentin säännöksillä on sellainen toimivaltuussäännösten tulkintaa ohjaava merkitys, ettei toimivaltuuksia saada ottaa käyttöön eikä panna täytäntöön tavalla, joka olisi ristiriidassa 9 §:n 2 momentin kanssa.

Ehdotetun momentin mukaan hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattua hengen ja kunnian suojaa ei tähän lakiin perustuen voida rajoittaa. Valmiuslain 4 luvun toimivaltuudet eivät myönnä viranomaisille sellaisia valtuuksia, joilla voitaisiin kajota hengen ja kunnian suojaan tavalla, joka muodostaisi poikkeuksen näistä perusoikeuksista. Poikkeusoloissa, erityisesti aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana, saattaa olla yleinen hengen vaara, minkä vähentämiseen valmiuslailla osaltaan pyritään. Valmiuslain toimivaltuuksien noudattaminen voi edellyttää toimimista tällaisen yleisen vaaran alaisena, mutta tällainen velvollisuus ei käsitä hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun perusoikeuden loukkausta.

Ehdotuksen mukaan hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattua henkilökohtaista vapautta ei saa rajoittaa tähän lakiin perustuen muu-

toin kuin 22 ja 23 §:n nojalla. Viitatut säännökset koskevat työvelvollisuutta. Koska työvelvollisuuden voimaan saattamista on pidettävä henkilökohtaisen vapauden vastaisena, on 9 §:n 2 momenttiin aiheellista ottaa asiasta säännös. Ehdotettuun säännökseen liittyen on huomattava lakiehdotuksen sellaiset kohdat (15 §:n 1 momentin 1 kohta sekä 33 §:n 1 kohta), joiden perusteella valtioneuvosto voi velvoittaa suorittamaan joitain tehtäviä. Näiden toimivaltuuksien on ymmärrettävä tarkoittavan velvoittamista sellaisiin yksittäisiin tehtäviin, jotka ovat henkilökohtaisen vapauden kannalta vähäisiä ja joiden voimaan saattaminen ei niin muodoin ole vastoin hallitusmuodon 6 §:n 1 momenttia.

Tähän lakiin perustuen hallitusmuodon 8 ja 9 §:ssä (uskonnonvapaus), 10 §:ssä (sananvapaus ym.), 12 §:ssä (kirjesalaisuus ym.), 13 §:ssä (oikeus lailliseen tuomioistuimeen) ja 14 §:ssä (oikeus käyttää äidinkieltä) turvattuja perusoikeuksia ei saa ehdotuksen mukaan rajoittaa muulloin kuin Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että annettaessa määräyksiä tämän lain 17 §:n nojalla rakennusten käytöstä ei tulisi vaikeuttaa uskonnon harjoittamista tai painotuotteiden julkaisemista.

Ehdotus merkitsee kääntäen sitä, että lain perusteella voidaan poikkeusoloissa saattaa voimaan seuraavien perusoikeuksien rajoituksia: hallitusmuodon 6 §:n 1 ja 3 momentti (omaisuudensuoja), 6 §:n 2 momentti (työvoiman suoja), 7 § (liikkumisvapaus) ja 11 § (kotirauha). Näiden perusoikeuksien rajoitukset ovat mahdollisia, jos rajoitukset saatetaan voimaan asetukseen perustuen lain myöhempien toimivaltuussäännösten nojalla ja jos rajoitukset ovat välttämättömiä tilanteen hallitsemiseksi.

Omaisuudensuojan rajoittamismahdollisuuden johdosta on todettava, että vaikka perusoikeudet eivät vallitsevan käsityksen mukaan sellaisenaan ja välittömästi suojaa oikeushenkilöitä, merkitsee oikeushenkilöiden takana olevien kansalaisten perusoikeuksien suoja vallitsevan tulkinnan mukaan kuitenkin välillistä suojaa myös oikeushenkilöille. Tästä seuraa, että oikeushenkilöidenkin omaisuudensuojaa saa rajoittaa ainoastaan siinä määrin kuin tilanteen hallitseminen välttämättä edellyttää.

Hallitusmuodon 11 §:ssä turvattu kotirauha on jätetty pois 2 momentin luettelosta siitä syystä, että poikkeusoloissa voi taloudelliseen säännöstelyyn liittyen olla aihetta käyttää viranomaisten tarkastusvaltuuksia ehdotuksen 41 §:n mukaisesti. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on tällaisten tarkastusvaltuuksien katsottu joissakin muodoissaan olevan vastoin hallitusmuodon turvaamaa kotirauhan suojaa.

Hallitusmuodon 5 §:ää ei ole sisällytetty mainittuun luetteloon siitä syystä, että lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentti asiallisesti ottaen kattaa tämän perustuslainsäännöksen sisällön. Ehdotuksen 9 §:n 1 momentista siten seuraa, ettei yhdenvertaisuutta saa loukata missään poikkeusoloissa.

10 §. Lakiehdotukseen sisältyy sellaisia omaisuuteen puuttumiseen oikeuttavia säännöksiä ja rangaistussäännöksiä, joiden täysimääräinen soveltaminen ulkomaalaisiin saattaisi merkitä poikkeamista Suomea velvoittavan kansainvälisen oikeuden määräyksistä. Voidaan mainita, että ulkomaalainen, erityisesti niin sanottu puolueeton omaisuus, nauttii poikkeusolonkin aikana tiettyä vähimmäissuojaa esimerkiksi pakkolunastusta vastaan ja että ulkomaalainen puolueeton julkinen omaisuus, kuten lähetystöt ja sota-alukset, nauttii koskemattomuutta, ja että mahdollisuuksia ryhtyä rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin esimerkiksi sotavankeja ja internoituja vieraan maan kansalaisia kohtaan on rajoitettu.

Tällaisista syistä ehdotetaan pykälässä säädettäväksi, että valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava niitä Suomen lain soveltamisalan rajoituksia, jotka johtuvat Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista tai kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustetuista säännöistä. Ehdotus merkitsee sitä, ettei valmiuslailla voida syrjäyttää Suomea velvoittavia kansainvälisoikeudellisia määräyksiä ja sääntöjä. Ehdotus vastaa lainsäädäntöön, esimerkiksi rikoslain 1 luvun 9 §:ään, jo sisältyviä vastaavanlaisia säännöksiä.

4 luku

Toimivaltuudet

Tämä luku sisältää säännökset niistä toimivaltuuksista, joita valtioneuvosto voidaan 3 tai 4 §:ssä tarkoitetulla asetuksella oikeuttaa käyttämään poikkeusoloissa. Toimivaltuudet on jaoteltu lakiehdotuksessa seuraaviin ryhmiin: valvonta ja säännöstely, valtiontalouden hoito,

työvoiman käyttö, hallinnon järjestäminen, kunnallishallintoa koskevat erityiset toimivaltuudet ja muut toimivaltuudet.

Valvonta ja säännöstely

Tämän väliotsikon alla olevat säännökset vastaisivat suureksi osaksi nykyisen säännöstelyvaltuuslain 2 luvun säännöksiä.

Toimivaltuudet on eräin kohdin ilmaistu ehdotuksessa verraten yksityiskohtaisesti. Esimerkiksi 11 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella valtioneuvosto voisi kieltää maksuvälineiden maastaviennin ja saman momentin 2 kohdan nojalla valtioneuvosto voisi määrätä Suomessa asuvan luovuttamaan omistamansa ulkomaiset maksuvälineet sekä 18 §:n mukaan valtioneuvosto voisi peruuttaa tietyn luvan. Useimmissa säännöksissä toimivaltuudet on kuitenkin jouduttu ilmaisemaan yleispiirteisemmin käyttäen etenkin käsitteitä oikeus ''valvoa ja säännöstellä'' jotakin ja oikeus ''antaa määräyksiä'' jostakin seikasta.

Tämän väliotsikon alla olevien säännösten mukaisen tarkemmin yksilöimättömän valvontavallan osalta on huomattava lakiehdotuksen 41 ja 44 §, joihin perustuen viranomaisilla voi olla poikkeusoloissa oikeus suorittaa tarkastuksia ja saada tietoja. Valvontavalta käsittäisi mahdollisuuden antaa määräyksiä 41 ja 44 §:n mukaisia valvontakeinoja täydentävistä järjestelyistä, kuten varastojen inventointivelvollisuudesta ja erilaisista ilmoitusvelvollisuuksista sekä esimerkiksi neuvottelujärjestelmien perustamisesta viranomaisten ja talouselämän edustajien välille.

Säännöstelyvalta merkitsisi oikeutta asettaa erilaisia kieltoja ja rajoituksia. Tämän vallan perusteella ei sen sijaan olisi mahdollisuutta velvoittaa suoranaisesti tekemään jotakin tai muutoinkaan toimimaan määrätyllä tavalla.

Valta antaa määräyksiä jostakin tarkemmin yksilöidystä aiheesta tarkoittaisi tätä seikkaa koskevaa norminantovaltaa.

Tämän väliotsikon alla säädettävät toimivaltuudet eivät 11 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja siihen liittyen 12 §:ää lukuun ottamatta oikeuttaisi saattamaan voimaan tavaroiden pakkoluovutusvelvollisuutta eikä omistusoikeuden siirtämistä muussakaan muodossa. Säännöstelyn tarkoituksen turvaamiseksi tai annettujen säännöstelymääräysten rikkomiseen kytkeytyen voitaisiin 34 §:n mukaan myös määrätä tavaroiden takavarikoinnista ja luovuttamisesta.

11 §. Pykälä koskee valuutansäännöstelyä. Säännöstelyvaltuuslain 5 §:n ja 12 §:n 2 momentin säännökset ehdotetaan korvattaviksi säännöksillä, jotka vastaavat vuoden 1990 loppuun voimassa olevan valuuttalain (954/85) 3 ja 4 §:ää. Ehdotus on kuitenkin siinä suhteessa säännöstelyvaltuuslain mainittujen säännösten mukainen, että toimivaltuus käsittää eräin kohdin myös toimintojen kieltämisen, kun valuuttalain perusteella on mahdollista saattaa toiminnot vain luvanvaraisiksi.

Pykälän *1 momentin* 1 kohdan nojalla olisi mahdollista säännöstellä maksuvälineiden, arvopapereiden ja saamistodisteiden maastavientiä ja maahantuontia. Säännöstelytoimenpiteet voivat ehdotuksen mukaan merkitä näiden toimintojen kieltämistä kokonaan tai niiden sallimista vain Suomen Pankin luvalla. Maksuvälineiden, arvopapereiden ja saamistodisteiden käsitteet on määritelty valuuttalain 2 §:n 1 momentin 6—8 kohdassa.

Valuuttalaissa tarkoitetaan maksuvälineillä seteleitä, maksuliikenteessä yleisesti käytettyjä metallirahoja, pankkivekseleitä, shekkejä ja muita niihin rinnastettavia maksuosoituksia. Arvopapereilla tarkoitetaan samassa laissa osakkeita ja osuustodistuksia sekä obligaatioita, debentuureja ja muita joukkovelkakirjoja sekä näiden väliaikaistodistuksia, osakeanti-, osinko- ja korkokuponkeja, talonkeja ja sijoitusrahaston osuuksia sekä muita niihin rinnastettavia asiakirjoja. Valuuttalain mukaisia saamistodisteita ovat velkakirjat, vekselit, talletustodistukset, pankkikirjat sekä muut niihin rinnastettavat sitoumusasiakirjat.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan perusteella voitaisiin saattaa voimaan niin sanottu kotiuttamisvelvollisuus. Tämä toimivaltuus merkitsee ehdotuksen mukaan määräyksen antamista siitä, että Suomessa asuva on velvollinen luovuttamaan tai siirtämään omistamansa tai hallussaan olevat ulkomaiset maksuvälineet, ulkomailla olevat Suomen rahan määräiset maksuvälineet, ulkomaiset arvopaperit ja saamiset ulkomailla asuvalta Suomen Pankille tai sen määräämälle. Valtioneuvosto voisi määrätä kotiuttamisvelvollisuuden vain korvausta vastaan siten kuin tämän pykälän 2 momentissa lähemmin säädettäisiin.

Tarkemmat määräykset kotiuttamisvelvollisuuden toteuttamistavasta antaisi Suomen Pankki. Valtioneuvosto voisi lisäksi päättäes-

sään tästä toimivaltuudesta määrätä, että Suomen Pankilla on oikeus myöntää poikkeuslupa kotiuttamisvelvollisuudesta.

Säännöksessä käytettyjen käsitteiden Suomessa asuva ja ulkomailla asuva johdosta viitataan siihen, miten ne on määritelty valuuttalain 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa. Suomessa asuvalla tarkoitetaan valuuttalaissa sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka kotipaikka on Suomessa, sekä Suomessa sijaitsevaa ulkomaista sivuliikettä. Ulkomailla asuvalla taas tarkoitetaan sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka kotipaikka ei ole Suomessa, sekä ulkomailla sijaitsevaa suomalaista sivuliikettä.

Pykälän 1 momentin 3 kohta koskisi muunlaisten kuin edellisissä kohdissa tarkoitettujen valuuttatoimien säännöstelyä. Säännöksen mukaiset säännöstelytoimenpiteet voisivat koskea sellaisia toimia, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan omistuksessa tai hallussa olevien ulkomaisten maksuvälineiden, arvopapereiden tai ulkomailla asuvalta olevien saamisten määrää tai laatua, sekä sellaisia Suomessa asuvan ja ulkomailla asuvan välisiä toimia, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan varojen tai velkojen määrää tai laatua. Momentin tämän kohdan perusteella olisi mahdollista säännöstellä sellaisia valuuttatoimia, joita valuuttalaissa sanotaan pääomanliikkeiksi ja juokseviksi valuuttatoimiksi. Säännöstelytoimenpiteet voivat ehdotuksen mukaan merkitä näiden toimintojen kieltämistä kokonaan tai niiden sallimista vain Suomen Pankin luvalla.

Pykälän *2 momentissa* olisivat säännökset kotiuttamisvelvollisuuteen kytkeytyvästä korvauksesta. Saattaessaan kotiuttamisvelvollisuuden voimaan on valtioneuvoston ehdotuksen mukaan samalla määrättävä, suoritetaanko 1 momentin 2 kohdassa edellytetty korvaus Suomen rahana vai kotiutettavana ulkomaisena rahalajina ja onko luovuttajalla tai siirtäjällä oikeus valita näiden perusteiden väliltä. Korvausta määrättäessä noudatettaisiin sitä kurssia, jota Suomen Pankki luovutushetkellä soveltaa yleisesti valuutanvaihdossaan.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin Suomen Pankin oikeudesta liittää 1 momentin mukaisesti antamiinsa lupiin tarpeellisiksi katsomiaan ehtoja.

12 §. Pykälä vastaa asiallisesti säännöstelyvaltuuslain 12 §:n 3 momenttia. Ehdotuksen mukaan on 11 §:n 1 momentin 2 kohdan säännöksiä kotiuttamisvelvollisuudesta sovellettava myös kultaan ja muihin jaloihin metalleihin. Viitattujen säännösten soveltaminen edellyttää kuitenkin sitä, että mainittuja metalleja ei ole valmistettu esineiksi, joiden arvo huomattavalta osalta perustuu muuhun kuin esineeseen käytettyyn raaka-aineeseen.

13 §. Valtioneuvosto voisi pykälän mukaan laajentaa Suomen Pankin tehtäviä ja toimivaltaa siinä määrin kuin on tarpeen 11, 12 ja 14 §:n nojalla annettujen määräysten täytäntöön panemiseksi. Tämän tulisi tapahtua pankkivaltuusmiesten esityksestä. Pykälä vastaa säännöstelyvaltuuslain 6 §:ää vähän muutettuna. Ehdotuksessa ei ole pidetty aiheellisena säätää, että pankkivaltuusmiesten esityksen tulee perustua pankin johtokunnan aloitteeseen. Tältä osin voidaan viitata Suomen Pankin ohjesäännön 17 §:n 1 momentin 11 kohtaan ja 2 momenttiin (142/52), joista ilmenee, että pankkivaltuusmiehet päättävät esityksistä ja ehdotuksista eduskunnalle ja valtioneuvostolle ilman että asiat olisi käsiteltävä johtokunnan esityksen perusteella.

14 §. Pykälä koskee ulkomaankaupan valvontaa ja säännöstelyä ja vastaa säännöstelyvaltuuslain 7 §:ää.

Pykälän *1 momentti* sisältäisi yleissäännöksen, jonka mukaan valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä tavaroiden tuontia ja vientiä. Ulkomaankaupan säännöstely tämän toimivaltuuden nojalla voisi merkitä esimerkiksi joidenkin tavaroiden asettamista vienti- tai tuontikieltoon taikka niiden viennin tai tuonnin saattamista luvanvaraiseksi.

Pykälän *2 momentin* perusteella valtioneuvosto voisi antaa myös vientiä ja tuontia ohjaavia määräyksiä, jotka velvoittaisivat asianomaisia viennin ja tuonnin harjoittajia. Valtioneuvosto voisi toimia näin, jos tärkeän hankintasopimuksen täyttäminen sitä vaatii. Valtioneuvosto voisi antaa luonnollisesti vain sellaisia määräyksiä, jotka ovat tarpeellisia sopimuksen täyttämiselle.

15 §. Pykälä koskee tavaroiden tuotannon ja jakelun turvaamista poikkeusoloissa. Valtioneuvosto voi ehdotuksen mukaan valvoa ja säännöstellä tavaroiden tuotantoa ja jakelua sekä antaa määräyksiä eräistä pykälässä mainittavista seikoista. Pykälä vastaa suureksi osaksi säännöstelyvaltuuslain 8 §:ää. Ehdotuksessa on kuitenkin pyritty täsmentämään nykyistä sääntelyä.

Valtioneuvoston valta antaa määräyksiä on ehdotuksen mukaan kolmijakoinen. Pykälän *1 momentin* 1 kohta koskisi valtioneuvoston oikeutta ohjata tavaroiden tuotantoa ja jakelua, 2 kohta valtioneuvoston oikeutta rajoittaa uusien tavaroiden tuottamista, valmistamista ja jalostamista sekä 3 kohta valtioneuvoston oikeutta rajoittaa eri tavoin valmiiden tavaroiden käyttöä tai kieltää käyttö. Momentin 2 ja 3 kohtaan perustuva säännöstely voisi tulla kysymykseen joko tuotannon ja jakelun ohjaamiseen liittyvänä tai itsenäisenä toimenpiteenä sellaisissa kriiseissä, joissa ei ole tarvetta käyttää 1 kohdan mukaista toimivaltuutta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan nojalla valtioneuvosto voisi määrätä, että tavaroiden tuotannosta tai jakelusta huolehtivat ovat velvollisia suorittamaan määrättyjä tehtäviä ja huolehtimaan määrätystä tuotannosta ja jakelusta. Tavaroiden tuotantoa ohjaamalla pyritään tuotannon voimavarat ja muut toimintaedellytykset suuntaamaan poikkeusoloissa ensi sijassa sellaiseen toimintaan, joka on välttämätöntä taloudellisen puolustusvalmiuden ylläpitämiseksi ja väestön toimeentulon turvaamiseksi. Välittömänä keinona tämän saavuttamiseksi on ehdotuksen mukaan tavaratuotannon ohjaamista merkitsevä toimivaltuus. Se oikeuttaisi valtioneuvoston esimerkiksi antamaan tuotannon keskeytymätöntä jatkamista tarkoittavan määräyksen samoin kuin määräämään tiettyyn tuotantoon tarvittavan valmiuden ylläpitämisestä. Tilanteesta riippuen toimivaltuuden olisi katsottava oikeuttavan velvoittamaan myös olemassa olevan tuotannon lisäämiseen ja kokonaan uuden tuotannon käynnistämiseen.

Valtioneuvostolla olisi 1 momentin 1 kohdan mukaan oikeus velvoittaa huolehtimaan myös määrätystä jakelusta, mikä on uusi toimivaltuus säännöstelyvaltuuslakiin verrattuna. Toimivaltuuden säätämistä on pidetty aiheellisena, koska tuotantomääräyksen tarkoituksena on turvata tavaroiden saaminen kulutukseen. Tuotantomääräyksen antaminen ei välttämättä ole tässä suhteessa riittävä keino, vaan valtioneuvoston tulee tarvittaessa voida velvoittaa myös jakamaan tavarat vähittäiskauppoihin tai muihin jakelupisteisiin, jotta tavarat saataisiin kulutukseen mahdollisesti siten rajoitettuna kuin valtioneuvosto momentin 3 kohdan nojalla päättäisi. Jakeluvelvoite voisi koskea sekä tuotannonharjoittajia että jakelusta itsenäisesti huolehtivia.

Valtioneuvosto voi ehdotuksen mukaan määrätä myös, että tavaroiden tuotannosta tai jakelusta huolehtivat ovat velvollisia suorittamaan määrättyjä tehtäviä. Velvoite voi tarkoittaa sellaisia tehtäviä, jotka ovat välittömässä yhteydessä tuotanto- tai jakelumääräykseen.

Tuotanto- ja jakeluvelvoitteet voisivat kohdistua yleensä yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin. Tämän mukaisesti määräykset voisivat kohdistua yhdistyksiin, osakeyhtiöihin ja osuuskuntiin sekä kuntiin ja seurakuntiin samoin kuin niin sanottuihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin ja julkisoikeudellisiin yhdistyksiin. Sen sijaan yksityisistä kansalaisista voisivat velvoitteiden kohteina olla vain elinkeinonaan tavaroiden tuotantoa tai jakelua harjoittavat henkilöt.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun määräyksen täytäntöönpano voi vaatia, että työsuhteen ehtojen muuttaminen tehdään mahdolliseksi 16 §:n toimivaltuuden nojalla.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan toimivaltuus tarkoittaa uusien tavaroiden valmistamisen säännöstelyä. Valtioneuvosto voisi määrätä, että määrättyjä tavaroita saa tuottaa, valmistaa tai jalostaa ainoastaan valtioneuvoston asettamin ehdoin ja rajoituksin. Valtioneuvosto voisi toimivaltuuden perusteella säännöstellä esimerkiksi jonkin vaikeasti saatavan raaka-aineen käyttöä. On huomattava, ettei tämä toimivaltuus käsitä tietyn tavaran tuottamisen kieltämistä kokonaan.

Pykälän 1 momentin 3 kohta koskee valmiisiin tavaroihin kohdistuvia luovutusrajoituksia ja niihin verrattavia säännöstelytoimenpiteitä. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi kieltää tiettyjen tavaroiden myytävänä pitämisen, vastiketta vastaan tarjoamisen, luovuttamisen, hankkimisen, varastoimisen ja vastaanottamisen. Lievempänä toimenpiteenä tulisi kysymykseen se, että tavaroita saa pitää myytävänä, tarjota vastiketta vastaan, luovuttaa, hankkia, varastoida, vastaanottaa, kuljettaa ja käyttää vain sillä tavoin ja sellaisin ehdoin kuin valtioneuvosto määrää. Tämän toimivaltuuden perusteella valtioneuvosto voisi tehokkaasti säännöstellä tietyn tavaran käyttöä siten, että käyttö olisi sallittu ainoastaan valtioneuvoston määräämin tavoin ja esimerkiksi vain asianomaisen viranomaisen luvalla muunlaisen käytön ollessa kiellettyä.

Pykälän *2 momentin* mukaan koskisivat 1 momentin 3 kohdan nojalla annetut tavaran luovutusrajoitukset myös elinkeinonharjoitta-

jan omaa käyttöään varten liikkeestään ottamia tavaroita, jollei valtioneuvosto toisin määrää.

16 §. Tämä muun muassa palkkasäännöstelyä koskeva pykälä vastaa säännöstelyvaltuuslain 9 §:ää. Valtioneuvosto voi ehdotuksen mukaan valvoa ja säännöstellä yksityis- ja julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen perustuvia palkkauksia sekä antaa määräyksiä palvelussuhteen muista ehdoista, työajasta ja työsuojelusta.

Palkkasäännöstely voisi merkitä palkkojen korotusten rajoittamista tai sulun asettamista niiden korottamiselle. Valtioneuvostolla ei sen sijaan olisi oikeutta rajoittaa tai kieltää työtaistelutoimenpiteitä.

Valtioneuvoston oikeus antaa määräyksiä palvelussuhteen muista ehdoista voisi merkitä esimerkiksi irtisanomisajan sääntelemistä normaaliajan lainsäädännöstä poikkeavasti. Valtioneuvoston toimivalta käsittäisi myös erilaisten poikkeusmääräysten antamisen muutoin noudatettavista työaika- ja työsuojelusäännöksistä.

17 §. Pykälä on samansisältöinen kuin säännöstelyvaltuuslain 10 §.

Pykälän *1 momentin* perusteella valtioneuvosto voisi valvoa ja säännöstellä hintoja ja maksuja. Tältäkin osin säännöstely saattaisi merkitä esimerkiksi hintojen ja maksujen korotusten rajoittamista tai hintasulun määräämistä.

Valtioneuvosto voisi valvoa ja säännöstellä myös tavaroiden laatua, jos se on tarpeen hintojen säännöstelyn kannalta. Tavaroiden laadun säännösteleminen saattaa olla aiheellista muun muassa hintasäännöstelyn kiertämisen estämiseksi. Tämän osalta on huomattava, että lakiehdotuksen 15 §:stä on jo johdettavissa tietynlainen valta säännöstellä tavaroiden laatua.

Pykälän *2 momentin* nojalla valtioneuvosto voisi ensiksikin valvoa ja säännöstellä rakennusten ja niiden osien vuokria ja näihin rinnastettavia tai liittyviä maksuja ja korvauksia. Tämän toimivaltuuden perusteella olisi mahdollista rajoittaa vuokran korotuksia ja myös toteuttaa varsinainen vuokrasulku.

Valtioneuvosto voisi lisäksi antaa määräyksiä irtisanomisoikeudesta ja muista vuokrasuhdetta koskevista seikoista sekä rakennusten ja niiden osien käytöstä tai luovuttamisesta toisen käyttöön. Tätä toimivaltuutta käyttäen valtioneuvosto voisi esimerkiksi määrätä asuinhuoneistojen käytöstä ja niiden luovuttamisestakin poikkeuksellisten majoittamistarpeiden tyydyttämiseksi.

18 §. Pykälä vastaa pääosin säännöstelyvaltuuslain 11 §:ää.

Valtioneuvosto voi ehdotuksen mukaan valvoa ja säännöstellä kuljetuksia ja liikennettä sekä antaa määräyksiä kuljetusvälineiden käytöstä. Säännöstelyvalta voisi tämänkin toimivaltuuden osalta merkitä erilaisten kuljetusta ja liikennettä koskevien kieltojen ja rajoitusten antamista. Valtioneuvoston toimivalta ulottuisi myös määräysten antamiseen kuljetusvälineiden käytöstä, mikä saattaisi tarkoittaa esimerkiksi sen sääntelemistä, millä tavoin ja mihin tarkoituksiin joitakin kuljetusvälineitä saa käyttää tai on käytettävä.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi väliaikaisesti peruuttaa suomalaiselle alukselle vieraan valtion alusrekisteriin merkitsemistä varten annetun luvan. Tämä säännös, jota vastaavaa kohtaa ei ole säännöstelyvaltuuslaissa, johtuu merilain 1 §:n muuttamisesta vuonna 1985 (256/85). Merilain 1 §:n 3 ja 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi erinäisin edellytyksin antaa luvan siihen, että suomalainen alus merkitään vieraan valtion alusrekisteriin tämän maan aluksena. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi peruuttaa antamansa luvan väliaikaisesti, jos tämä on tarpeen esimerkiksi asianomaisen aluksen saamiseksi Suomen oikeudenkäyttövallan piiriin.

Luvan peruuttaminen merkitsisi velvollisuutta rekisteröidä alus välittömästi suomalaiseen alusrekisteriin. Tämän velvollisuuden laiminlyömiseen olisi 34 §:n perusteella mahdollista kytkeä velvollisuus luovuttaa alus valtiolle. Ehdotus ei koske tapauksia, joissa ulkomailla rekisteröity alus on suomalaisen yhtiön sisaryhtiön omistuksessa. Hallituksen käsityksen mukaan tällaiseen tilanteeseen liittyviä kansainvälisoikeudellisia kysymyksiä tulisi selvittää erikseen, ennen kuin sitä koskevia poikkeusvaltuuksia voidaan säännellä.

Valtioneuvosto voisi 18 §:ään nojautuen myös rajoittaa viestiyhteyksien käyttöä. Tämä toimivaltuus saattaa olla tarpeellinen poikkeusoloissa muun muassa sen varmistamiseksi, että viestiyhteyksiä on käytettävissä välttämättömään tiedonvälitykseen viranomaisten kesken ja yleisölle.

Valtiontalouden hoito

19 §. Kriisitilanne edellyttää yleensä varsin nopeita toimenpiteitä valtion menojen kohdentamiseksi kriisin edellyttämällä tavalla. Valtiontalouden hoitamisessa joudutaan tämän vuoksi turvautumaan lisämenoarvoihin, joiden soveltamiseen tulisi olla mahdollisuus jo ennen kuin eduskunta on ne hyväksynyt. Tämän vuoksi ehdotetaan lakiin otettavaksi säännös, joka mahdollistaa lisäbudjetin välittömän soveltamisen.

20 §. Edelliseen pykälään liittyen ehdotetaan lakiin otettavaksi myös valtuus lykätä tietyin edellytyksin valtion menojen maksatusta. Ehdotuksen mukaan tämä voisi koskea vain sellaisten valtion menojen maksatuksen ajoitusta, joiden maksatusajankohta on säädetty laissa tai asetuksessa ja jotka eivät ole erääntyneet. Maksatusta voitaisiin lykätä enintään kaksi viikkoa kerrallaan.

Työvoiman käyttö

Ehdotuksen 21—24 §:ssä määritellään valtioneuvoston toimivaltuudet ohjailla poikkeusoloissa työvoiman käyttöä yleisesti sekä erityisesti terveydenhuollon alalla. Keinoina tulisivat kysymykseen työnvälityspakon, irtisanomisoikeuden rajoittamisen ja työvelvollisuuden voimaan saattaminen. Toimivaltuuksien soveltaminen edellyttäisi, että työvoimaa tarvitaan tämän lain tarkoituksen saavuttamiseksi tarpeelliseen työhön tai väestön terveydenhuollon turvaamiseen. Työvelvollisuus voitaisiin saattaa koskemaan jokaista Suomessa asuvaa, joka on täyttänyt 17 mutta ei 65 vuotta. Henkilö katsottaisiin Suomessa asuvaksi, jos hänellä on väestökirjalain (141/69) mukaan kotipaikka jossakin Suomen kunnassa.

Ehdotettujen toimivaltuuksien johdosta on kiinnitettävä huomiota kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 8 artiklaan, jossa kielletään orjuus ja maaorjuus sekä pakkotyö ja muu pakollinen työnteko. Pakkotyöllä ei sopimuksessa kuitenkaan tarkoiteta muun muassa palvelusta, jota vaaditaan milloin yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia uhkaa hätä tai onnettomuus, eikä työtä tai palvelusta, joka sisältyy yleisiin kansalaisvelvollisuuksiin. Ehdotetut toimivaltuudet eivät näin ollen ole ristiriidassa mainittujen sopimusmääräysten kanssa.

Lisäksi on huomattava, että 23 §:n mukainen yleinen työvelvollisuus voitaisiin määrätä vain 2 §:n 1—3 kohdassa mainituissa poikkeusoloissa eli silloin, kun mainitun yleissopimuksen 4 artiklan mukaisesti voitaisiin julistaa yleinen hätätila. Sen aikana on sopimuksen mukaan mahdollista yleisemminkin poiketa pakkotyötä koskevasta kiellosta, jos tilanne sitä välttämättä vaatii ja jos poikkeaminen ei ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa eikä merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää. Viimeksi mainitun syrjintäkiellon johdosta on viitattava lakiehdotuksen 9 §:n 1 momenttiin, joka yleisesti kieltää syrjinnän.

Suomea sitovien muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden osalta on huomattava Kansainvälisen työjärjestön hyväksymä pakollista työtä koskeva sopimus vuodelta 1930 (SopS 44/1935). Siinä pakollisella työllä ei kuitenkaan tarkoiteta muun muassa työtä tai palvelusta, jota vaaditaan force majeure -tapauksissa eli erilaisissa hätätilatapauksissa. Niitä ovat esimerkiksi sodan syttyminen, erinäiset onnettomuudet sekä yleensä sellaiset tapaukset, jotka vaarantavat tai uhkaavat vaarantaa koko väestön tai sen osan olemassaoloa tai säännöllistä toimeentuloa. Tämän sopimuksen hätätilaa koskeva määritelmä on niin laaja, että se kattaa kaikki lakiehdotuksen 2 §:ssä mainitut poikkeusolot.

Kansainvälisen työjärjestön vuonna 1957 hyväksymä pakkotyön poistamista koskeva sopimus (SopS 17/1960) kieltää pakkotyön tiettyjen erityisten tarkoitusten edistämiseksi eikä sekään ole näin ollen ristiriidassa esityksen työvoiman käyttöä koskevien säännösten kanssa.

21 §. Pykälän *1 momentissa* oikeutettaisiin valtioneuvosto työvoiman saamiseksi lain tarkoituksen saavuttamisen kannalta tarpeelliseen työhön saattamaan voimaan työnvälityspakon. Työnantaja saisi sen vallitessa ottaa palvelukseensa ainoastaan työvoimaviranomaisen osoittamia työntekijöitä. Työnvälityspakko käsittäisi ainoastaan sen työvoiman, joka on hakeutumassa työmarkkinoille tai vaihtamassa työpaikkaa siirtymällä toisen työnantajan palvelukseen. Työnvälityspakko ei perustaisi kansalaiselle velvollisuutta ottaa vastaan tietty työ tai ylipäänsä työtä. Työnvälityspakkoa sovellettaessa valtiovallan puuttuminen kansalaisen

oikeusasemaan olisi siten työvelvollisuuden toimeenpanoa selvästi lievempää. Työnvälityspakolla olisi mahdollista erityisesti pitemmällä aikavälillä tehokkaasti ohjata työvoimaa tärkeiksi muodostuville aloille. Todennäköistä on, ettei työnvälityspakon avulla voitaisi tyydyttää suurta ja äkillisesti syntyvää työvoiman tarvetta.

Työnvälityspakosta annettujen määräysten vastaisesti tehty työsopimus olisi pätemätön. Työntekijä olisi kuitenkin oikeutettu työsuhteensa ajalta sellaisiin palkka- ja muihin etuihin, joihin vastaava pätevä työsopimus olisi oikeuttanut.

Pykälän *2 momentin* tarkoituksena on, että ensisijaisena työvelvollisuuden muotona olisi työvelvollisen velvollisuus olla jättämättä työpaikkansa. Tätä varten voitaisiin 2 §:n 1—3 kohdassa mainituissa poikkeusoloissa rajoittaa irtisanomisoikeutta ja erityisestä syystä kieltää tämän oikeuden käyttäminen. Se tulisi sovellettavaksi ennen kuin turvaudutaan 23 §:ssä tarkoitettuun varsinaiseen työvelvollisuuteen. Irtisanomisoikeuden rajoitus koskisi terveydenhuoltoa myös 2 §:n 5 kohdan mainituissa poikkeusoloissa. Momentin säännös voisi koskea myös työnantajan oikeutta irtisanoa palvelussuhde.

22 §. Terveydenhuollon järjestelyt poikkeusoloissa edellyttävät, että alan tehtäviin sopivat henkilöt saadaan koulutustaan vastaavaan työhön joustavasti ja nopeasti niin suuressa määrin kuin kulloinkin on tarpeen. Pykälässä määriteltäisiin terveydenhuoltohenkilöstön erityinen työvelvollisuus. Käytännön toimeenpano perustuisi osaltaan viranomaisten hallussa oleviin tiedostoihin alan henkilöstön koulutuksesta sekä työ- ja asuinpaikasta.

Erityistyövelvollisuuden piiriin kuuluisi jokainen 17 mutta ei 65 vuotta täyttänyt Suomessa asuva henkilö, joka toimii terveydenhuollon alalla tai on saanut koulutusta tällä alalla taikka on muuten sopiva tämän alan tehtäviin. Edellytykseksi on asetettu, että työvelvollinen koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella pystyy suorittamaan hänelle määrätyt tehtävät. Velvollisuus koskisi varsinkin lääkäreitä, hammaslääkäreitä ja sairaanhoitotoimen harjoittajia sekä näiksi opiskelevia. Sitä paitsi saatettaisiin tarvita farmaseutteja, sairaalakemistejä ja -fyysikoita samoin kuin terveydenhuollossa tarvittavien kojeiden ja laitteiden huoltoon perehtyneitä ammattihenkilöitä.

23 §. Pykälä koskee yleisempää työvelvollisuutta. Työvelvollisuus voitaisiin määrätä voimaan vain lain 2 §:n 1—3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, ja silloinkin vaadittaisiin edellytyksenä, että 21 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet olisivat riittämättömiä. Työvelvollisuus koskisi jokaista 17 mutta ei 65 vuotta täyttänyttä Suomessa asuvaa henkilöä.

Työvelvollisuudella tarkoitetaan sitä, että asianomainen saamansa määräyksen nojalla tekee lain tarkoituksen saavuttamiseksi tarpeellista työtä työnantajalle tämän johdon ja valvonnan alaisena. Hallinnollisesti työvelvollisuuden toimeenpano kuuluisi työvoimaviranomaisille.

Työvoimaviranomaisten työvelvollisuussuhteeseen kohdistama valvonta ilmenisi näkyvimmin siinä, ettei työvelvollisuussuhdetta voitaisi irtisanoa eikä purkaa ilman sanottujen viranomaisten suostumusta. Työvelvollisuussuhteen purkamisen tekeminen riippuvaiseksi työvoimaviranomaisten luvasta olisi välttämätöntä, paitsi työvelvollisten pysyttämiseksi työmääräysten edellyttämissä töissä lain voimaanpanon kulloinkin vaatimalla tavalla, myös siitä syystä, että viranomaisilla olisi riittävät ja ajankohtaiset tiedot työvelvollisten käytettävyydestä mahdollisiin uusiin tehtäviin.

24 §. Pykälän *1 momentissa* ilmaistaisiin yleinen periaate, jonka mukaan työvelvollinen voidaan määrätä vain kykyjensä ja voimiensa mukaiseen työhön. Ketään ei siten saisi määrätä työhön, johon hän on ilmeisesti kykenemätön sairauden tai vamman takia taikka muusta syystä. Työvelvollisen sijoittamisessa olisi otettava lisäksi huomioon hänen ikänsä, perhesuhteensa ja terveydentilansa sekä muutkin olonsa. Säännöksellä on haluttu korostaa viranomaisten sopivaisuusharkintaa työmääräystä annettaessa.

Luonnollista olisi, että esimerkiksi asepalvelukseen määrääminen syrjäyttäisi tässä säännöksessä tarkoitetun työvelvollisuuden voimaanpanon. Samoin saattaisi olla aiheellista, että velvollisuutta ei kohdisteta henkilöön, joka toimii sellaisessa tehtävässä, josta hänet on toistaiseksi jätetty kutsumatta puolustusvoimien palvelukseen sodan aikana.

Pykälän *2 momentin* mukaan pääsääntönä olisi, että työvelvollisen palkkaus ja muut edut määräytyisivät alalla voimassa olevan työ-, toimi- tai virkaehtosopimuksen mukaan. Säännöksen tarkoituksena on, että työvelvollinen saisi sen palkkauksen ja ne muut edut, jotka

samalla alalla toimiva työ- tai virkasuhteinen henkilö saisi työ-, toimi- tai virkaehtosopimuksen mukaan. Säännös kattaa myös sen, että toissijaisesti voisivat tulla noudatettaviksi työsopimuslain (320/70) 17 §:n 1 momentin mukaisen työehtosopimuksen määräykset. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuja muita etuja olisivat myös sellaiset kustannukset, jotka aiheutuvat siitä, että henkilö työmääräyksen johdosta joutuu siirtymään kotipaikkakunnaltaan. Mikäli tällaisten kustannusten korvaamisesta ei tarkoitetussa sopimuksessa ole sovittu, olisi kustannukset korvattava momentin jälkimmäisestä virkkeestä ilmenevän kohtuullisuusperiaatteen mukaisesti. Palkka- ja muiden etujen suorittamisesta olisi vastuussa se työnantaja, jolle työ tehdään.

Pykälän *3 momentissa* olisi täydentävä säännös siitä, mitä työvelvollisuussuhteeseen on sovellettava. Säännös tarkoittaa muun muassa työaikaa ja työsuojelua koskevien säännösten ja määräysten noudattamista. Säännöksen on tarkoitettu merkitsevän myös sitä, että palkkaturvajärjestelyt koskisivat työvelvollista.

Koska väliaikaiset työmääräykset eivät saisi vaikuttaa työvelvollisen varsinaisen virka- tai työsuhteen jatkuvuuteen, ehdotetaan pykälän *4 momentissa* säädettäväksi, että asianomaisen aikaisempi palvelussuhde ei katkea työmääräyksen johdosta.

Hallinnon järjestäminen

Poikkeusoloihin varautumisessa ja niiden aikanakin pidetään yleisenä periaatteena, että eri viranomaiset vastaavat tehtävistään pääsääntöisesti normaaliorganisaatiollaan ja käyttämällä säännöksissä erikseen myönnettyjä toimivaltuuksia. Poikkeusolot saattavat kuitenkin edellyttää sellaisia organisatorisia järjestelyjä, joita lainsäädäntömme ei normaaliaikana mahdollista. Samoin saatetaan poikkeusoloissa joutua tekemään muutoksia myös viranomaisten tehtäviin ja toimintamuotoihin. Hallinnon järjestämistä koskevilla säännöksillä on tarkoitus turvata mahdollisimman häiriötön hallintotoiminta kaikissa poikkeusoloissa.

25 §. Poikkeusoloissa on tarvittaessa voitava varmistua siitä, että julkisyhteisöjen palveluksessa oleva henkilöstö on käytettävissä niihin hallintotehtäviin, jotka on huolehdittava poikkeusoloissa. Tässä tarkoituksessa valtioneuvosto voi ehdotuksen mukaan ensiksikin määrätä valtion tai kunnan palveluksessa olevan henkilön hoitamaan toista virkaa tai tehtävää. Ensisijaisesti tulisi kysymykseen valtion virkamiehen siirtäminen toiseen valtion tehtävään tai kunnallisen viranhaltijan siirtäminen toiseen saman kunnan tehtävään. Säännös ei kuitenkaan estäisi siirtämästä virkamiestä kokonaan toisen julkisyhteisön palvelukseen.

Tämä toimivaltuus tulisi todennäköisesti käytettäväksi siten, että valtioneuvosto antaisi asiasta yleiset määräykset, joiden nojalla asianomaiset viranomaiset sitten tekisivät yksittäisiä henkilöitä koskevia päätöksiä. Mahdollista kuitenkin olisi, että myös valtioneuvosto tekisi tällaisia yksittäisratkaisuja.

Valtioneuvosto voisi myös määrätä viraston tai laitoksen siirtymään toiselle paikkakunnalle. Julkisyhteisön palveluksessa olevat henkilöt olisivat velvollisia siirtymään viraston tai laitoksen mukana toiselle paikkakunnalle, milloin tällainen viraston tai laitoksen siirtäminen osoittautuisi tarpeelliseksi.

Viraston tai laitoksen toimintaedellytysten turvaamiseksi voitaisiin rajoittaa siirtovelvollisen henkilöstön oikeutta sanoutua irti valtion tai kunnan palveluksesta.

26 §. Poikkeusolot edellyttävät yleensä nopeita toimenpiteitä ja hallinnon joustavaa sopeutumista muuttuneeseen tilanteeseen. Tietyt viranomaiset saattavat myös joutua suuren työpaineen alaisiksi. Asioiden käsittely voi hidastua ja asiat voivat ruuhkautua. Tällöin saatetaan tarvita kokonaan uusiakin toimielimiä. Poikkeusolojen tehtävät saattavat myös olla sillä tavoin uusia, että tarve niiden suorittamiseen syntyy vasta poikkeusoloissa eikä kyseisellä alalla siten olisi olemassa normaaliaikaista toiminnallista viranomaista. Poikkeusoloissa saattaa myös osoittautua tarpeelliseksi siirtää päätösvaltaa hallintotasolta toiselle, esimerkiksi keskushallinnosta aluehallinnolle ja aluehallinnolta paikallishallinnolle.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtioneuvosto voisi ensiksikin antaa määräyksiä asian käsittelyjärjestyksestä tämän lain nojalla annettuja määräyksiä täytäntöön pantaessa. Valtioneuvosto voisi näin ollen määrätä, millaisia menettelytapoja noudatetaan käsiteltäessä niitä asioita, joita syntyy pantaessa täytäntöön esimerkiksi valtioneuvoston antamia säännöstelymääräyksiä. Tavanomaisista poikkeavien menettelytapamääräysten antaminen voi osoittautua aiheelliseksi esimerkiksi täytäntöönpanotoimien nopeuden turvaamiseksi. Lain 9 §:n 2

momentista ilmenevän periaatteen mukaisesti olisi kuitenkin myös poikkeuksellisten menettelytapojen taattava riittävän oikeussuojan toteutuminen täytäntöönpanon yhteydessä.

Valtioneuvostolla olisi myös valta määrätä, minkä valtion tai kunnan viranomaisen toimivaltaan jonkin toimivaltuuden täytäntöönpano kuuluu. Poikkeusoloissa välttämättömät uudet tehtävät saattavat olla laadultaan sellaisia, ettei niiden hoitamista ole tarkoituksenmukaista antaa millekään jo olemassa olevalle viranomaiselle. Valtioneuvosto voikin ehdotuksen mukaan tällaista täytäntöönpanotehtävää varten perustaa vartavasten uuden valtion toimielimen ja velvoittaa myös kunnat asettamaan täytäntöönpanotehtäviä varten toimielimiä. Uudet toimielimet olisivat ensi sijassa lautakuntia tai muita sen kaltaisia orgaaneja, joiden jäsenille maksettaisiin tehtävästä palkkio. Tämän toimivaltuuden nojalla valtioneuvosto voisi myös perustaa virkoja esimerkiksi mainitunlaisen toimielimen yhteyteen. Tällaiset uudet toimielimet toimivat ehdotuksen mukaan virkavastuulla, mikä merkitsee ensi sijassa sitä, että toimielimen jäsenten rikosoikeudellinen vastuunalaisuus on samanlainen kuin virkamiesten.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtioneuvosto voisi muuttaa valtion hallintoviranomaisten välisiä toimiala- ja toimivaltasuhteita. Tämä toimivaltuus voisi tulla käytettäväksi vain, jos tavanomaisten hallinnollisten suhteiden muuttaminen on välttämätöntä jonkin muun toimivaltuuden mukaisesti annettujen poikkeusmääräysten täytäntöönpanon turvaamiseksi. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että poikkeusolojen uudet tehtävät kuormittavat jotakin hallinnonalaa niin paljon, että joitakin sen normaaliajan tehtävistä tulee siirtää toisille viranomaisille. Lisäksi saattaa olla niin, että poikkeusolojen uusiin tehtäviin kiinteästi liittyviä normaaliajan tehtäviä on aihetta siirtää niille viranomaisille, joille uusienkin tehtävien hoitaminen on annettu.

Poikkeusoloissa voimaan saatettujen määräysten täytäntöönpanon turvaamiseksi valtioneuvosto voi ehdotuksen mukaan lisäksi muuttaa valtion hallintoviranomaisissa muuten noudatettavaa asian käsittelyjärjestystä sekä rajoittaa kunnan lakisääteisen tehtävän hoitamista tai määrätä sen lopetettavaksi.

Pykälän *3 momentti* liittyy lähinnä puolustustilalakiehdotuksen täytäntöönpanossa eräissä tapauksissa mahdollisesti tarvittaviin uusiin toimielimiin. Tällaisia toimenpiteitä saattaisivat olla sotilasviranomaisten määräämän hyödykkeiden luovutusvelvollisuuden käytännön täytäntöönpano niissä tapauksissa, joissa sotilasviranomaiset eivät siitä itse huolehdi. Lisäksi uusia toimielimiä saatettaisiin tarvita muun muassa käytettäessä puolustustilalakiehdotuksen 17 §:ssä tarkoitettua toimivaltuutta, joka koskee tuotanto- ja palvelulaitoksen määräämistä valtion hallintaan, 19 §:ssä säädettyä vastaavaa toimivaltaa säännöksessä tarkoitettuun vientiä tai tuontia harjoittavaan tuotantoja palvelulaitokseen nähden ja 20 §:ssä säädettyä vihollisvaltion kansalaiselle, yhteisölle tai säätiölle tai muutoin ulkomaalaiselle kuuluvan omaisuuden asettamista valtion viranomaisen välittömään valvontaan ja hallintaan. Puolustustilalakiehdotuksen 29 §:ssä säädetty asuinpaikastaan muuttamaan määrätylle järjestettävästä kohtuullisesta majoituksesta ja toimeentulosta huolehtiminen saattaa myös vaatia uusia toimielimiä.

27 §. Pykälän *1 momentin* mukaan valtioneuvostolla olisi asioiden määrän niin vaatiessa tai muutoin erityisestä syystä oikeus asettaa erityisiä lautakuntia käsittelemään tämän lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanosta aiheutuvia valitusasioita. Muu erityinen syy voisi olla esimerkiksi asioiden käsittelyn vaatima erityisasiantuntemus, joita ei ole yleisillä valitusviranomaisilla. Lähinnä puolustustilalain soveltamisen johdosta voi myös syntyä vastaavanlainen tarve asettaa erityinen valituslautakunta. Tämän vuoksi momenttiin on otettu lisäksi säännös siitä, että lautakunta voidaan asettaa sodan aikana sodan johdosta sovellettavaksi tulleiden muun lain säännösten täytäntöönpanosta aiheutuvia valitusasioita varten.

Asettaessaan lautakunnan valtioneuvoston olisi myös annettava määräykset siitä, voidaanko lautakunnan päätöksestä valittaa. Jollei tällaisia määräyksiä annettaisi, saattaisi valitusoikeus jäädä epäselväksi. Lähtökohtana pitäisi olla, että jatkovalitus tuomioistuimeen tehdään mahdolliseksi.

Lautakunnan toiminnan muodoista sisältyy ehdotuksen *2 momenttiin* säännös, jonka mukaan asian käsittelyssä lautakunnassa olisi soveltuvin osin noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä. Tämä tarkoittaa lähinnä oikeudenkäymiskaaresta ilmenevien yleisten oikeudenkäyntiperiaatteiden soveltamista.

Pykälän *3 momentissa* määriteltäisiin lautakunnan puheenjohtajan kelpoisuusvaatimukset. Puheenjohtajan tulisi olla oikeustieteen

kandidaatin tutkinnon suorittanut. Lautakunnan muille jäsenille ei säädettäisi erityisiä kelpoisuusvaatimuksia.

Kunnallishallintoa koskevat erityiset toimivaltuudet

Ehdotuksen 28—29 §:ssä määritellään poikkeusolojen erityistoimivaltuudet kunnallishallinnon turvaamiseksi. Poikkeusoloissa on erityisen tärkeää säännellä kunnallinen toiminta siten, että se joustavasti voi sopeutua poikkeusolojen erityisvaatimuksiin. Väestön elinmahdollisuuksien turvaamisen sekä eri alojen toiminnan kannalta on ratkaisevaa se, miten palvelujen tuottaminen paikallistasolla voidaan säilyttää ja varmistaa kaikissa oloissa. Organisatorisesti on luotava edellytykset viranomaisten sekä talouselämän ja kansalaisjärjestöjen kitkattomalle yhteistoiminnalle. Valmiustoimikunnan asettaminen kuntiin osaltaan edesauttaisi näiden tavoitteiden toteuttamista.

Poikkeusolot vaativat, että tarvittaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä viivytyksettä. Tämä korostaa päätöksenteon joustavuutta ja nopeutta. Kunnallista päätösvaltaa tulisi voida tarvittaessa muuttaa siten, että kunnanjohtaja tai apulaiskunnanjohtaja voisi eräissä tapauksissa päättää kunnanhallituksen ratkaisuvaltaan kuuluvista asioista ja että kunnanvaltuuston päätösvaltaa joissakin asioissa voitaisiin siirtää kunnanhallitukselle ja valtuuston toimintamuotoja voitaisiin yksinkertaistaa. Tarkoituksenmukaista olisi myös voida siirtää jossakin asioissa lautakunnan päätösvaltaa lautakunnan puheenjohtajalle.

Kunnallishallintoa koskevana erityistoimivaltuutena olisi kunnallisvaalien toimittamisen siirtäminen määräajaksi tai toistaiseksi. Lakiehdotuksen 47 §:ssä olisi kunnallisvaalien siirtämiseen liittyviä täydentäviä säännöksiä. Koska ne voisivat tulla sovellettaviksi myös poikkeusolojen lakattua, ei niitä ole sisällytetty 4 lukuun vaan lain täytäntöönpanoa koskevaan 7 lukuun.

28 §. Pykälän mukaan valtioneuvosto voisi määrätä, että kunnanhallituksen on asetettava avukseen valmiustoimikunta. Sen tehtävänä olisi sovittaa yhteen kunnan ja valtion viranomaisten sekä talouselämän ja kansalaisjärjestöjen toimintaa. Koska poikkeusoloissa on voimavaroja yleensä niukalti käytettävissä, on tärkeää, että kunnan ja valtion viranomaisten sekä talouselämän ja kansalaisjärjestöjen toiminta voidaan valmiustoimikunnassa yhteensopeuttaa siten, että poikkeusolojen vaatimukset voidaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ottaa huomioon.

Valmiustoimikunnan tehtävistä, järjestysmuodosta ja toiminnasta antaisi valtioneuvosto tarkemmat määräykset.

29 §. Pykälä sisältää kunnallisvaalien siirtämistä sekä kunnallisen päätöksenteon muuttamista koskevia säännöksiä. Poikkeusoloissa saattaisi kunnallisvaalien toimittaminen kohdata huomattavia vaikeuksia eri syistä. Tämän johdosta pykälän 1 kohdan mukaan valtioneuvosto voisi määrätä, että kunnallisvaalien toimittaminen siirretään määräajaksi tai toistaiseksi. Lakiehdotuksen 47 §:ssä säädettäisiin valtuutettujen toimikauden jatkumisesta sekä uusien vaalien toimittamisajankohdasta.

Kunnanvaltuusto on kunnan päätösvaltaa käyttävä keskeinen toimielin, jonka tulee olla toimintakykyinen kaikissa oloissa. Tämän turvaamiseksi valtioneuvosto voisi pykälän 2 kohdan nojalla määrätä, että kunnanvaltuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on saapuvilla. Tällä lisäjärjestelyllä pyrittäisiin varmistamaan se, että silloinkin kun valtuusto ei olisi säännönmukaisin varajäsenjärjestelyinkään päätösvaltainen, kunnassa olisi toimivaltainen päätöksentekoelin. Järjestelyllä siirryttäisiin kunnanvaltuustojen osalta sellaiseen päätösvaltaisuusvaatimukseen, joka normaaliaikana on voimassa muista kunnan toimielimistä. Kunnanvaltuusto on kunnallislain (953/76) 26 §:n 1 momentin nojalla päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmannesta valtuutetuista on saapuvilla.

Poikkeusolojen edellyttämän nopean päätöksenteon turvaamiseksi pykälän 3 kohdan nojalla voitaisiin poiketa normaalista kunnanvaltuuston kokoonkutsumismenettelystä. Kunnallislain määräykset kunnanvaltuuston ja kuntainliiton liittovaltuuston kokouskutsun antamisajankohdasta ja -tavasta saattavat vaikeuttaa poikkeusolojen päätöksentekomenettelyä. Valtioneuvosto voisi siten määrätä, että kunnanvaltuuston kokouskutsu voitaisiin antaa muuna aikana ja muulla tavoin kuin on säädetty tai määrätty.

Pykälän 4 kohdan mukaan valtioneuvosto voisi määrätä, että kunnanvaltuuston päätösvaltaa joissakin asioissa siirrettäisiin kunnanhallitukselle. Kysymykseen tulisivat sellaiset asiat, joista olisi tämän lain tarkoituksen saa-

vuttamiseksi päätettävä viivytyksettä. Päätöksentekoprosessin monimutkaisuus ei saisi olla esteenä tilanteissa, joissa poikkeusolojen aiheuttamat vahingot voitaisiin estää tai rajoittaa vähäisimpään nopealla toiminnalla.

Kunnanjohtaja vastaa kunnan operatiivisluonteisesta johtamisesta poikkeusoloissa. Hänen apunaan voi olla apulaiskunnanjohtaja. Heillä tulee olla riittävät valtuudet reagoida nopeasti poikkeusolojen vaatimuksiin. Pykälän 5 kohdan mukaan valtioneuvosto voisi määrätä, että kunnanjohtajalle ja apulaiskunnanjohtajalle siirrettäisiin kunnanhallituksen päätösvaltaa eräissä asioissa. Rajoituksen muodostaisivat asiat, joissa kunnanvaltuuston päätösvalta on pykälän 4 kohdan nojalla siirretty kunnanhallitukselle. Tällaista rajoitusta on pidetty aiheellisena, koska ilman sitä olisi mahdollista siirtää kunnanvaltuuston päätösvaltaa suoraan kunnanjohtajalle.

Myös kunnallisten lautakuntien päätöksenteossa saattaa poikkeusoloissa ilmetä sellaisia hidastavia tekijöitä, jotka voisivat vaarantaa nopeaa päätöksentekoa. Pykälän 6 kohdan nojalla valtioneuvosto voisi määrätä, että lautakunnan päätösvaltaa joissakin asioissa siirretään lautakunnan puheenjohtajalle.

Muut toimivaltuudet

30 §. Pykälässä on säännelty ne valtioneuvoston valtuudet, joilla tehtäisiin mahdollisiksi väestön terveydenhuollossa tarvittavat erityisjärjestelyt poikkeusoloissa kulloisenkin tilanteen vaatimalla tavalla. Valtioneuvoston määräykset voisivat kohdistua paitsi valtion viranomaiseen ja laitokseen, jollaisena olisi pidettävä korkeakouluakin, myös kuntaan, kuntainliittoon ja yliopistolliseen keskussairaalaan (53 §) sekä yksityiseen sairaanhoito- tai tutkimuslaitoksen omistajaan tai ylläpitäjään. Määräykset voisivat kohdistua myös kunnallisiin terveyskeskuksiin. Säännökset koskisivat korkeakouluja sen vuoksi, että niillä on lääketieteellisiä laitoksia, sekä yksityisiä sairaanhoito- ja tutkimuslaitoksia siksi, että eräillä niistä on tärkeä merkitys väestön terveydenhuollon järjestämisessä.

Kun toiminta olisi poikkeusoloissa sopeutettava tilanteen vaatimusten mukaiseksi, voisi valtioneuvosto *1 momentin* 1 kohdan perusteella antaa määräyksiä sairaanhoito- ja tutkimuslaitosten toiminnan laajentamisesta ja muuttamisesta. Esimerkiksi sairaanhoitolaitosten osalta voisi tulla kysymykseen ylimääräisten sairaansijojen lisääminen laitoksen rakennuksiin ja tarvittaessa myös tilapäisten sairaansijojen järjestäminen väliaikaisesti käyttöön saataviin tiloihin. Toimintaa voidaan joutua muuttamaan siten, että supistetaan vähemmän kiireellisen hoidon antamista jollakin lääketieteellisellä erikoisalalla ja käytetään näin vapautuneet hoitomahdollisuudet poikkeusolojen vaatimalla tavalla.

Valtioneuvosto voisi momentin 2 kohdan perusteella velvoittaa laitoksen siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaansa myös toimialueensa ulkopuolella. Mikäli väestönsuojeluun liittyvien näkökohtien takia jouduttaisiin väestöä väestönsuojelulain nojalla siirtämään kotipaikkakunnaltaan muualle, voisi tällaisen väestön terveydenhuollon järjestämiseksi olla tarpeellista siirtää myös terveydenhuoltotoimintaa vastaavalle alueelle.

Kun poikkeusoloissa ei todennäköisesti aina voitaisi soveltaa, mitä potilaan ottamisesta sairaanhoitolaitokseen ja terveyskeskukseen on säädetty, määrätty tai sovittu, voisi valtioneuvosto momentin 3 kohdan nojalla antaa asiasta erityismääräyksiä. Niiden sisältöä rajoittavana seikkana on viitattava hengen turvan erityissuojaan lain 9 §:n 2 momentissa.

Äärimmäisenä keinona väestön terveydenhuollon turvaamiseksi valtioneuvosto voisi momentin 4 kohdan perusteella määrätä laitoksen tai sen osan luovutettavaksi valtion viranomaisen käyttöön.

Pykälän *2 momentin* mukaan koskisivat 1 momentin 1 ja 2 kohdan säännökset soveltuvin osin myös lääketehdasta ja lääketukkukauppaa, apteekkioikeuden haltijaa sekä sellaista yhteisöä ja yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla. Säännöksen tarkoituksena on turvata, että apteekkitavaroiden, laboratoriokemikaalien, röntgenfilmien ja eräiden muiden tavaroiden sekä lääkintälaitteiden ja niiden varaosien valmistus, tuonti ja myynti sekä huolto voidaan ohjata tavalla, joka tyydyttää poikkeusolojen välttämättömät tarpeet.

31 §. Pykälän tarkoituksena on turvata talouselämän toimintaa ja energiahuoltoa antamalla valtioneuvostolle valtuudet määräysten antamiseen maa-ainesten ja turpeen irrottami-

sesta sekä puutavaran hankkimisesta metsää hakkaamalla. Nykyisen lainsäädännön mukaan toimivaltuus pakkohakkuisiin on vain sotatilan voimassaollessa. Korvausperusteisiin ja -menettelyyn sovellettaisiin 37 §:n säännöksiä sikäli kuin puheena olevan 31 §:n nojalla annetuista määräyksistä aiheutuisi jollekulle vahinkoa.

32 §. Viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoidon turvaaminen poikkeusoloissa edellyttää myös siihen tähtäävän luovutusvelvollisuuden sääntelyä. Valtioneuvosto voisi pykälän 1 kohdan nojalla määrätä viranomaisten käyttöön luovutettavaksi rakennuksia ja huonetiloja. Tähän saattaisi olla välttämätöntä tarvetta, jos virastoja ja laitoksia joudutaan poikkeusoloissa siirtämään toiselle paikkakunnalle.

Luovutusvelvollisuus voisi pykälän 2 kohdan mukaan koskea myös kuljetus-, pelastus-, ensiapu- ja viestikalustoa, atk-laitteistoja sekä muita viranomaisten toiminnalle välttämättömiä tavaroita.

Lakiehdotuksen mukaan luovutusvelvollisuus koskisi vain käyttöoikeuden luovuttamista viranomaisille. Korvausperusteet käyttöoikeuden rajoittamisesta samoin kuin korvausmenettely määräytyisivät lakiehdotuksen 37 §:n perusteella. Vaikkei käyttöoikeuden kohteen omistusoikeus siirtyisikään viranomaisille, voisi asianomainen luovutusvelvollinen menettää esineen tai tavaran lopullisesti sen kuluttua loppuun tai rikkoonnuttua käyttökelvottomaksi. Tällöin olisi korvaus pääsääntöisesti määrättävä niin sanotun täyden korvauksen periaatteen mukaisesti.

33 §. Pykälässä määriteltäisiin materiaalisen valmiuden tehostaminen lain 2 §:n 1—3 kohdassa mainituissa poikkeusoloissa.

Puolustusvoimille tai muille valtion viranomaisille ei ole tarkoituksenmukaista hankkia yli sen rauhanajan tarpeen sellaista materiaalia, jota kriisitilanteessakin on saatavissa esimerkiksi kaupallisista varastoista. Tämän vuoksi valtioneuvostolle olisi lainsäädäntöteitse turvattava mahdollisuus kriisin aikana saada taloudelliselle tai sotilaalliselle puolustusvalmiudelle tärkeitä välineitä, laitteita ja tarvikkeita sekä työ- ja palvelustehtäviä.

Työ- ja palvelustehtävien suorittamisessa olisi kysymys lähinnä puolustusvoimien varustamiselle ja huollolle tärkeiden työsuoritusten saamisesta teollisuus-, korjaamo- ja huoltolaitoksilta.

Viestiyhteyksien turvaamiseksi on lakiehdotukseen sisällytetty säännös valtioneuvoston oikeudesta määrätä niiden käytöstä ja verkkojen muutoksista. Luotettavat viestiyhteydet ovat keskeisen tärkeät puolustusvoimien johtamisjärjestelyille sekä valvontatoiminnalle. Pykälän 2 kohdan nojalla valtioneuvosto voisi tarvittaessa määrätä sotilasviranomaisten käyttöön olemassa olevia teleliittymiä tai määrätä niiden kytkemisestä irti verkosta.

Väestön turvaaminen voi edellyttää oleskelu- tai liikkumisrajoitusten asettamista tietyille alueille. Eräiden maanpuolustuksen kannalta tärkeiden kohteiden suojaaminen saattaa lisäksi vaatia, että oleskelu ja liikkuminen alueilla, kuten linnoitettavilla alueilla suoja-alueineen ja tehdaslaitosten suoja-alueilla, voidaan kriisiaikana tarvittaessa kieltää tai sitä rajoittaa. Pykälän 3 kohdan nojalla valtioneuvosto voisi kieltää oleskelun ja liikkumisen tai rajoittaa niitä tietyllä alueella, jos väestön turvaaminen tai maanpuolustuksen kannalta tärkeiden kohteiden suojaaminen sitä vaatii. Säännöksen käyttötilanteet on näin ollen rajattu määrättyihin perusteisiin.

Pykälän 4 kohdan perusteella valtioneuvosto voisi oikeuttaa puolustusministeriön ja liikenneministeriön ottamaan väliaikaisesti hallintaansa sellaisia maa- ja vesialueita, rakennuksia sekä huone- ja varastotiloja, jotka ovat tarpeen puolustuslaitteiden rakentamista, varastointia tai huoltoa varten taikka lentokenttien, maanteiden ja siltojen rakentamista tai korjaamista varten.

Alueellinen puolustusjärjestelmä edellyttää, että tarvittaessa voidaan rakentaa puolustuslaitteita asutuskeskusten, teollisuuslaitosten, varikkojen, siltojen, rautatie- ja maantiesolmukohtien sekä muiden tärkeiden kohteiden suojaamiseksi. Mainitut rakentamis- ja suojaamistoimenpiteet saattavat vaatia alueiden sekä rakennusten ja niissä olevien tilojen saamista väliaikaisesti puolustusvoimien hallintaan.

Puolustusvoimille on voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollisuus ennen sotatilasta annetun lain säännösten soveltamista saada maa-alueita pääasiallisesti vain osto- ja pakkolunastusteitse. Kriisitilanteessa nämä keinot voivat kuitenkin olla liian hitaita. Jotta tarpeelliset työt voitaisiin saada käyntiin jo kriisin uhkavaiheessa, olisi puolustusministeriölle myönnettävä oikeus tämänkaltaisten kohteiden väliaikaiseen haltuunottoon. Joukkojen toimintaedellytysten turvaamiseksi olisi sano-

tunlaatuinen väliaikainen haltuunotto-oikeus ulotettava koskemaan myös varastointia ja huoltoa varten tarvittavia alueita, rakennuksia sekä huone- ja varastotiloja.

Vastaavanlainen valtuus tulisi olla myös liikenneministeriöllä muun muassa lentokenttien ja mahdollisesti ratapihojen valmiusrakenteiden toteuttamiseksi sekä maanteiden ja siltojen rakentamiseen, korjaamiseen ja varatiejärjestelyjen toteuttamisen turvaamiseksi.

34 §. Valtioneuvosto olisi erityyppisissä kriiseissä toimivaltuuksiltaan keskeinen viranomainen, jonka toimenpiteistä suuressa määrin riippuisi kriisistä selviytyminen. Tämän vuoksi valtioneuvostolle olisi annettava yleisvaltuus antaa tähän lakiin perustuvien määräysten täytäntöön panemiseksi määräyksiä tavaroiden takavarikoinnista ja luovuttamisesta valtiolle taikka tuotantoa tai kulutusta varten sekä takavarikoitujen tai luovutettaviksi määrättyjen tavaroiden huollosta.

Säännös olisi yleisluonteinen ja sitä voitaisiin soveltaa kaikkiin tavaroihin.

Takavarikointi- ja luovutusmääräykset voisivat liittyä tilanteisiin, joissa esimerkiksi valtioneuvoston antamia säännöstelymääräyksiä rikkomalla tai laiminlyömällä vaarannetaan lain tarkoituksen saavuttaminen. Valtioneuvosto voisikin 34 §:n nojalla määrätä tavaran takavarikoimisen tai luovuttamisen seuraamukseksi siitä, että valtioneuvoston tavaran käyttämistä koskevia muita määräyksiä ei noudateta. Takavarikointi- ja luovutusmääräyksiä voisi tulla annettavaksi samaten silloin, jos esimerkiksi lakiehdotuksen 15 §:n mukaisten säännöstelymääräysten tarkoituksen saavuttaminen muutoin olennaisesti vaarantuisi.

Takavarikointi- tai luovutusmääräyksen antaminen ei olisi valtioneuvoston täysin itsenäinen toimivaltuus, jonka sallittavuutta arvioitaisiin yksistään lain 8—10 §:n sisältämien yleisten periaatteiden mukaan. Tällaisen määräyksen antaminen olisi aina sidoksissa siihen, mikä on tarpeellista lain nojalla muutoin annettujen määräysten täytäntöön panemiseksi.

Laissa tarkoitettu tavaran käsite on määritelty jäljempänä lain 52 §:ssä. Ehdotetun 34 §:n perusteella voitaisiin takavarikoida ja määrätä luovutettavaksi valtiolle yhtä hyvin ajoneuvoja kuin myös poltto- ja voiteluaineita tai korjaus- ja huoltovälineitä. Säännöksen mukaan olisi myös mahdollista määrätä takavarikoitavaksi ja luovutettavaksi elintarvikkeita kulutusta varten. Lainkohta ei sen sijaan antaisi yleistä valtuutta kiinteistöjen käyttöönottamiseen, hyväksikäyttöön tai niiden pakkoluovutukseen valtiolle.

35 §. Kansalaisten mahdollisuudet noudattaa esimerkiksi velkasuhteita ja muutoksenhakua koskevia, normaaliaikoja varten säädettyjä määräaikoja saattavat poikkeusoloissa merkittävästi vaikeutua.

Pykälän *1 momentin* 1 kohdan nojalla valtioneuvosto voisi julistaa velalliset määrätyissä tapauksissa oikeutetuiksi saamaan maksuajan lykkäystä sekä vapautumaan maksun suorittamatta jättämisestä muutoin aiheutuvista seurauksista. Momentin 2 kohdan perusteella valtioneuvosto voisi vastaavasti määrätä vekselille pidennetyn maksuajan ja pidentää sellaisia toimia varten säädettyä määräaikaa, joista vekselioikeus tai shekkiin perustuva takautuva kannevalta riippuu.

Myös tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaisuun nähden säännönmukaisesti noudatettavia muutoksenhakuaikoja saatetaan poikkeusoloissa joutua muuttamaan. Näitä ja sellaisia määräaikoja, jotka ovat välttämättömiä oikeuden hankkimiseksi tai säilyttämiseksi, voitaisiin momentin 3 kohdan perusteella valtioneuvoston toimesta muuttaa. Rajoituksena olisi kuitenkin se, ettei vapaudenriiston kohteeksi joutuneen eikä rikoksesta syytetyn tai tuomitun oikeusturvaa saisi heikentää. Rajoitussäännös on tarpeellinen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 ja 14 artiklan määräysten vuoksi.

Lisäksi valtioneuvosto voisi momentin 4 kohdan perusteella antaa määräyksiä muitakin asioita ja toimia varten säädettyjen tai määrättyjen määräaikojen pidentämisestä sekä menetettyjen määräaikojen palauttamisesta.

Pykälän 1 momentin säännökset eivät *2 momentin* nojalla kuitenkaan koskisi palkka- ja eläkesaatavaa eikä muuta lakiin tai sopimukseen perustuvaa vastaavaa saatavaa.

Toimivaltuuksien rajoitukset

36 §. Valtioneuvostolle myönnettyjen toimivaltuuksien käytölle olisi asetettava eräitä yleisiä rajoituksia. Yhteiskunnan kehitys on kulkemassa yhä etäämmäksi omavaraisuudesta kohti suurempaa riippuvuutta hyödykkeiden häiriöttömästä, jopa päivittäisestä saannista. Kansalaisten ja yhteisöjen omatoimiset keinot kriisinkestokykyä parantavien varastojen aikaan saa-

miseksi osaltaan parantaisivat yleistä valmiuttamme.

Edellä olevan johdosta pykälässä rajoitettaisiin oikeutta ilman pakottavaa syytä säännöstely-, takavarikko- tai luovutusmääräyksin puuttua eräisiin varastoihin. Rajoitus koskisi ammattimaisen liikenteen tai maatilatalouden harjoittajan poltto- ja voiteluainevarastoja, kiinteistönomistajan tai -haltijan polttoainevarastoja taikka yksityishenkilön tai väestönsuojan omistajan tai haltijan väestön toimeentulolle välttämättömiä tavaravarastoja. Edellytykseksi on asetettu, että tavarat on ennalta varastoitu käytettäväksi poikkeusoloissa varaston omistajan liikenteen harjoittamiseen, maatilataloudessa, lämmityksessä tai kotitaloudessa taikka väestönsuojassa suojattavien henkilöiden huoltoon.

5 luku

Korvaukset

37 §. Lakiehdotuksen mukaisia toimivaltuuksia käytettäessä saattaa syntyä monenlaisia vahinkoja, jotka voivat kohdistua epätasaisesti eri kansalaisiin ja kansalaisryhmiin. Korvausvelvollisuuden sisältöä harkittaessa on luontevana lähtökohtana kuitenkin pidettävä sitä, että poikkeusoloissa yksityisen edun tulee tiettyyn rajaan asti väistyä korvauksettakin yleisen edun tieltä. Tämän mukaisesti esityksessä on lähdetty siitä, että valtion korvausvelvollisuus kytkeytyy vain sellaisiin toimivaltuuksiin, jotka antavat mahdollisuuden velvoittaa omaisuuden luovuttamiseen tai takavarikointiin taikka muuhun tavanomaista pidemmälle menevään toimenpiteeseen. Tämä käsitys vastaa säännöstelyvaltuuslain korvausvelvollisuussäännöksiä, ja niinpä lakiehdotuksen 37 §:n *1 momentin* mukaan korvausvelvollisuus kytkeytyy lain 15 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 33 §:n nojalla annetun määräyksen johdosta syntyneeseen vahinkoon. Yhdenmukaisuuden vuoksi on harkittu oikeaksi liittää korvausvelvollisuus myös lain 30—32 §:n nojalla annetun määräyksen johdosta syntyneeseen vahinkoon.

Edellä sanottuun liittyy se, että lakiehdotuksen 11 § jo sisältää omat korvaussäännöksensä, jotka ulottuvat myös 12 §:ssä säänneltyyn tilanteeseen, ja että 24 §:n 2 momentti koskee muun muassa työvelvollisen palkkausta. Lisäksi on otettava huomioon yleisen valtionosuuslainsäädännön merkitys valtion ja kuntien välisissä suhteissa.

Korvausperusteena on valtuuslainsäädännössä perinteisesti käytetty niin sanottua kohtuullisen korvauksen periaatetta. Näin korvaus oli järjestetty muun muassa kahdessa viime sotien aikaisessa laissa, nimittäin laissa sen korvauksen perusteista, mikä sotatilasta annetun lain mukaan on eräissä tapauksissa valtion varoista suoritettava (546/44), sekä laissa talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa (303/41). Sama periaate on omaksuttu myös säännöstelyvaltuuslaissa.

Lakiehdotuksen 37 § koskee varsinaisesti puolustustilaa lievempien poikkeusolojen vuoksi suoritetuista toimenpiteistä aiheutuneiden vahinkojen korvaamista. Tästä syystä esityksessä on pidetty perusteltuna omaksua täyden korvauksen periaate. Tämä merkitsee sitä, että vahingon kärsinyt saatetaan siihen asemaan, jossa hän on ollut ennen vahingon aiheutumista. Korvausta on toisin sanoen suoritettava sellainen määrä, että vahingonkärsijä pääsee sellaiseen asemaan, jossa hän olisi, jollei vahinkoa olisi lainkaan sattunut.

Täyden korvauksen periaatetta voitaisiin ilmeisesti soveltaa ainoastaan tilapäisissä, lyhytaikaisissa ja vain osaa kansalaisista koskevissa poikkeusoloissa. Huomattavan laajan ja pitkäaikaisen kriisin sattuessa saattaa vahingon kärsineiden määrä nousta niin suureksi, ettei täyden korvauksen maksaminen ole mahdollista. Pykälän *2 momenttiin* onkin otettu toissijainen korvaussäännös, joka tekisi mahdolliseksi suorittaa täyttä korvausta pienemmän vahingonkorvauksen välttämättömien valtiontaloudellisten ja kansantaloudellisten syiden sitä vaatiessa. Tällöin olisi suoritettava kohtuullinen korvaus. Samalla tavalla voitaisiin suorittaa täyttä korvausta pienempi määrä, jos vahinkoa on vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä.

Pykälän *3 momentin* mukaan olisi valtioneuvoston asiana antaa tarkemmat määräykset siitä, minkä perusteiden mukaan ja millaista menettelyä noudattaen korvaus on määrättävä.

38 §. Jos korvauksen epääminen niissä tapauksissa, joihin 37 §:n mukainen korvausvelvollisuus ei ulotu, johtaisi kohtuuttomuuteen, voisi valtioneuvosto antaa määräyksiä korvauksen suorittamisesta tällöinkin. Kunnan hoidettavana olevasta tehtävästä aiheutuviin perustamis- ja käyttökustannuksiin sovellettai-

siin kuitenkin, mitä kuntien valtionosuuksista ja -avustuksista on säädetty. Tämä tarkoittaisi, että kunnat saisivat uusista tehtävistään korvauksen valtion varoista valtionosuuslainsäädännön mukaisesti.

39 §. Pykälä koskisi tämän lain nojalla annettuun määräykseen perustuvassa työtehtävässä sattuneen työtapaturman tai siinä saadun ammattitaudin aiheuttaman vahingon korvaamista. Tällaiset korvaukset suoritettaisiin valtion varoista ja niiden maksajana olisi valtion tapaturmavirasto. Korvausmenettelyssä noudatettaisiin tapaturmavakuutuslain (608/48) säännöksiä ja ammattitaudin käsite määräytyisi ammattitautilain (1343/88) mukaisesti.

Työtapaturman ja ammattitaudin perusteella määräytyvä korvaus olisi kuitenkin vain vähimmäiskorvaus. Jos asianomainen olisi työtapaturman tai ammattitaudin johdosta oikeutettu muun lain tai sopimuksen nojalla suurempaan korvaukseen, olisi kyseistä lakia tai sopimusta sovellettava.

6 luku

Varautuminen

40 §. Pykälässä säänneltäisiin yleiset poikkeusoloihin varautumisen periaatteet. Viranomaisilla on velvollisuus huolehtia tehtävistään kaikissa olosuhteissa. Poikkeusolot aiheuttavat toiminnalle lisävaatimuksia, joihin on pystyttävä vastaamaan vaikeutuneissa oloissa. Erilaisissa kriiseissä on mahdollisuuksien mukaan vältettävä uusien toimielinten muodostamista. Poikkeusoloista on pyrittävä selviytymään viranomaisten normaaliorganisaation puitteissa siinä määrin kuin se on mahdollista. Pääsääntönä on, että samat viranomaiset, jotka hoitavat tiettyjä tehtäviä normaalioloissa, vastaavat niistä myös poikkeusoloissa.

Poikkeusolojen lisääntyvistä, muuttuvista ja nopeutuvista tehtävistä selviytyminen edellyttää, että niihin on jo normaalioloissa riittävästi varauduttu.

Varautumisvelvollisuutta koskevaa yleissäännöstä ei lainsäädännössämme toistaiseksi ole. Monet viranomaiset ovat pitäneet tätä huomattavana puutteena. Vaikka toiminnan kriisien aikana tulee merkittävältä osin perustua ennakkosuunnitelmiin, ei sellaisia ole ilman nimenomaista velvoittavaa säännöstä riittävän painokkaasti laadittu. Myös puolustusneuvosto on usein todennut tämän puutteen erityisesti erilaisten valmiusharjoitusten yhteydessä. Pykälän *1 momenttiin* on sisällytetty tällainen kriisiaikojen varalle tähtäävä yleinen suunnittelu- ja varautumisvelvollisuus. Velvoite koskisi kaikkia viranomaistasoja keskushallinnossa, aluehallinnossa sekä kunnallis- ja valtion paikallishallinnossa. Valtion laitoksen muuttaminen valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) tarkoitetuksi liikelaitokseksi ei aiheuttaisi muutosta tällaisen laitoksen kuulumiseen varautumisvelvoitteen piiriin. Selvyyden vuoksi valtion liikelaitokset on mainittu pykälässä nimenomaisesti. Lakiehdotuksen 53 §:n 2 momentin säännöksen perusteella 40 § koskisi myös muun muassa kuntainliittoja.

Varautuminen on jo nykyään viranomaisten säännönmukaisen virkatoiminnan osa. Ehdotetulla sääntelyllä, jonka mukaan viranomaisten tulee varmistaa tehtäviensä häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa, osoitetaan tämä velvollisuus. Kriisit ovat usein sellaisia, että niiden ilmaantuessa ei enää ehditä riittävästi varautua. Tällöin huomattavat yhteiskunnalliset arvot saattavat jo olla uhanalaisina tai välittömästi joutua vakavaan vaaraan. Ehdotetulla varautumissäännöksellä tarkoitetaan ensi sijassa yleistä velvollisuutta laatia etukäteissuunnitelmia poikkeusolojen varalle mutta myös tarpeellisen toiminnallisen valmiuden luomista ja ylläpitämistä. Näihin kuuluu muun muassa henkilöstön kouluttamista, hälytysjärjestelmien luomista, varautumista eri viranomaisten yhteistoimintakysymysten hoitamiseen sekä viranomaisen omaa toimialaa koskevien kansalaisille osoitettujen tiedotteiden laatimista.

Säännöksen tarkoituksena olisi herättää viranomaiset suhtautumaan riittävällä huolellisuudella niihin tehtäviin, jotka voivat tulla niiden hoidettaviksi poikkeusoloissa. Varautumisen yksityiskohtaisempi sääntely tapahtuisi tarvittaessa erikseen annettavilla hallinnonalakohtaisilla säännöksillä.

Valtioneuvoston koordinointi- ja valvontavastuuta eri viranomaisten varautumissuunnitelmasta ja -toimenpiteistä koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi *2 momenttiin*. Tällainen vastuu olisi kullakin ministeriöllä omasta hallinnonalastaan.

7 luku

Lain täytäntöönpano

41 §. Pykälä sisältäisi säännökset viranomaisten tarkastusvaltuuksista. Ehdotuksen mukaan asianomaisella viranomaisella on oikeus toimittaa tarkastuksia tämän lain tai sen nojalla annettujen määräysten mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi. Tarkastuksien toimittaminen esimerkiksi varastoissa olisi ilmeisen aiheellista valvottaessa tämän lain nojalla annettujen säännöstelymääräysten noudattamista. Oikeus toimittaa tarkastuksia olisi niillä viranomaisilla, joiden tehtävänä on huolehtia lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta.

42 §. Pykälä sisältäisi tavanomaisen virka-apusäännöksen. Sen mukaan poliisin ja muiden viranomaisten olisi annettava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua niille, joille mainittu täytäntöönpano kuuluu. Poliisi on mainittu ehdotuksessa erikseen virka-avun antajana, koska juuri poliisia ilmeisesti useimmiten tarvitaan tällaisissa tehtävissä muun muassa poliisilla olevan yleisen voimakeinojen käyttöoikeuden takia. Yleisistä periaatteista johtuisi se, että virka-apua voidaan antaa vain sellaiseen toimenpiteeseen, jonka suorittamiseen pyytävällä viranomaisella on laillinen oikeus, kuten tarkastuksen toimittamiseen vastarintaa kohdattaessa. Lisäksi virka-apua voidaan antaa vain sellaisin muodoin, joihin antava viranomainen on niin ikään lain mukaan oikeutettu.

43 §. Voimassa olevien toimilupaehtojen ja sääntelyjen nojalla valtioneuvostolla on mahdollisuus antaa sähköisille tiedotusvälineille tiedotustapahtumaa koskevia ohjeita. Ohjeiden noudattaminen lehdistössä perustuu vapaaehtoisuuteen.

Yleisradion toimilupaan sisältyy velvoite lähettää pelastuspalvelutiedotuksia kaikkina vuorokauden aikoina. Sisäasiainministeriön ja Yleisradion välillä vuonna 1975 tehdyn sopimuksen mukaan pelastuspalvelua johtavat viranomaiset voivat lähettää tiedotuksia radio- ja televisioverkossa läänien palo- ja poliisilaitosten sekä meri- ja lentopelastuskeskusten välityksellä. Kun valtioneuvosto ei Tshernobylin onnettomuuden jälkeen nimenomaisesti määrännyt Yleisradiota toukokuussa 1987 antamaan saastetilannetta koskevia viranomaisten tiedotuksia, Yleisradio ei suostunut niitä sellaisenaan lähettämään.

Kriisitilanteissa on kuitenkin välttämätöntä, että viranomaisten tarpeelliset tiedotukset voidaan saattaa sellaisenaan viipymättä kansalaisten tietoon. Tiedotusvälineet velvoitettaisiin 43 §:n nojalla määräedellytyksin julkaisemaan valtiovallan virallistiedotuksia. Tiedotuksessa saattaa olla jokaiselle kansalaiselle elintärkeitä tietoja, käskyjä ja määräyksiä, joista vain viranomainen voi ottaa vastuun. Siksi ne olisi julkaistava sellaisenaan. Tiedotusvelvollisuus koskisi sellaisia tämän lain soveltamista tai noudattamista tarkoittavia tiedotuksia, jotka on syytä saattaa nopeasti kansalaisten tai tietyn alueen asukkaiden tietoon.

Tiedottamismääräyksen antamiseen olisivat oikeutettuja valtioneuvosto, ministeriö, lääninhallitus ja kunnanhallitus sekä asianomainen sotilasviranomainen. Tiedotukset olisi julkaistava mahdollisimman pian tiedottamisen tarpeen mukaan valtakunnallisessa, alueellisessa tai paikallisessa aikakautisessa painotuotteessa taikka yleisölle lähetettävässä yleisradion tai paikallisradion ohjelmassa.

44 §. Pykälä vastaa suureksi osaksi säännöstelyvaltuuslain 17 §:n 2 momenttia.

Valtioneuvosto voi ehdotuksen mukaan antaa määräyksiä yhteisön, säätiön ja yksityisen henkilön tietojenantovelvollisuudesta viranomaisille. Velvollisuus voisi koskea sellaisia tietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen tämän lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa varten. Tietojenantovelvollisuus voitaisiin säännöksen nojalla kohdistaa myös julkisyhteisöihin eli esimerkiksi kuntiin, kuntainliittoihin ja seurakuntiin. Ehdotuksessa on lisäksi eri säännös siitä, että vastaava tietojenantovelvollisuus voitaisiin kohdistaa myös viranomaisiin. Tämän mukaisesti saattaisivat muun muassa valtion ja kuntien viranomaiset olla velvollisia antamaan määräysten täytäntöönpanoa ja valvontaa varten tarpeellisia tietoja niille toisille viranomaisille, joille täytäntöönpano ja valvonta kuuluvat.

45 §. Tämän salassapitovelvollisuutta koskevan pykälän *1 momentissa* säädettäisiin viranomaisen 44 §:n perusteella saamien tietojen salassa pitävyydestä. Sääntelyn lähtökohtana on se, että tämän lain ulkopuolella on säädetty asioiden ja niihin kuuluvien asiakirjojen sekä tietojen salaisuudesta. Jos viranomainen on 44 §:n nojalla saanut salassa pidettäviä tietoja,

ei niitä ehdotuksen mukaan saa luvatta ilmaista sivullisille eikä käyttää yksityiseksi hyödyksi.

Lakiehdotuksen 40 §:ssä tarkoitettu valmiussuunnittelu on luonteeltaan paljon sellaista, ettei se ole tarkoitettu tulemaan muiden kuin asianomaisten viranomaisten tietoon. Käsiteltävien valmiusasioiden salattavuustarve voi kuitenkin vaihdella huomattavasti. Jotkut valmiussuunnitelmat ovat sellaisia, että niistä tulee tiedottaa tehokkaasti kansalaisille. Toiset valmiussuunnitelmat taas ovat viranomaisorganisaatiossakin vain joidenkin virkamiesten huostassa. Tällaisia ovat esimerkiksi väestönsuojelujärjestelyjä koskevat asiakirjat ja viranomaisten suunnitelmat sabotaasitoiminnan ehkäisemiseksi.

Nykyiset salassapitosäännökset aiheuttavat joidenkin valmiusasioiden salassa pidettävyyden, mutta eivät ilmeisesti kuitenkaan tarvittavassa laajuudessa. Tämän vuoksi pykälän *2 momentin* perusteella asianomainen viranomainen voisi määrätä, että tietoa 40 §:ssä mainitusta valmiussuunnitelmasta tai muusta varautumista koskevasta asiakirjasta ei saa ilmaista sivulliselle, jos tiedon antaminen voi vaarantaa tämän lain tarkoituksen saavuttamisen.

Ehdotuksen mukaan asianomaisen viranomaisen salassapitokompetenssi ulottuu samoin edellytyksin myös tämän lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanon yhteydessä syntyneeseen aineistoon.

Tarkoitus on, että salassapitomääräyksen antaisi hallinnonalansa varautumisen osalta asianomainen ministeriö tai myös se viranomainen, jonka toimenpiteistä tai suunnittelusta on kysymys. Muilta eli määräysten täytäntöönpanoa poikkeusoloissa koskevilta osilta asianomainen viranomainen voisi olla se keskushallinnon viranomainen, jolle täytäntöönpanon johto ja valvonta kuuluu. Salaisiksi määrättyihin asiakirjoihin tulisi tehdä asianmukaiset merkinnät niiden salassa pidettävyydestä.

46 §. Pykälä vastaa säännöstelyvaltuuslain 20 §:ää. Säännöksen tarkoituksena on estää mahdollisuus kiertää tämän lain nojalla annettuja määräyksiä. Tätä on pidettävä välttämättömänä lainsäädännön riittävän tehokkuuden ja kattavuuden saavuttamiseksi.

Sitoumukseen ja sopimukseen sisältyvää ehtoa sekä erityistä välipuhetta ei saa soveltaa eikä panna täytäntöön siltä osin kuin ne ovat tämän lain nojalla annettujen määräysten vastaisia tai kuin niiden tarkoituksena on kiertää tällaisia määräyksiä.

47 §. Pykälä liittyy 29 §:n 1 kohtaan, jossa säädetään kunnallisvaalien siirtämisestä. Tähän 47 §:ään sisältyvät säännökset on sijoitettu 4 luvun ulkopuolelle, koska ne voisivat tulla sovellettaviksi myös poikkeusolojen lakattua. Jos 29 §:n 1 kohdassa tarkoitettu toimivaltuus kumotaan ja sen nojalla vaalit ovat siirrettyinä, tarvitaan säännöksiä, joilla kunnalliset toimielimet voivat toimia ja uudet vaalit voidaan määrätä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että kunnanvaltuutettujen ja heidän varajäsentensä toimikausi jatkuisi vaalien siirtotilanteessa siihen saakka, kunnes uudet vaalit on toimitettu ja niiden tulos julkaistu. Tällainen säännös on välttämätön sen vuoksi, että kunnassa tulee joka hetki olla olemassa sellaiset toimielimet, jotka voivat käyttää kunnallista päätösvaltaa. Valtioneuvosto voisi myös määrätä, että tällöin myös muiden kunnan luottamushenkilöiden toimikausi jatkuisi määräajan tai toistaiseksi. Valtioneuvosto voisi myös määrätä, että luottamushenkilöille olisi valittava riittävä määrä yhteisiä varajäseniä. Tämä olisi välttämätöntä, jotta kunnalliset luottamustoimet voitaisiin varmuudella hoitaa kunnan varsinaisten luottamushenkilöiden estyneinä ollessakin. Mikäli valtioneuvosto antaisi edellä tarkoitetun määräyksen varajäsenten valitsemisesta, heidät valitsisi sama toimielin, joka valitsee varsinaiset jäsenet.

Milloin kunnallisvaalien toimittaminen olisi siirretty, toimitettaisiin uudet vaalit pykälän *2 momentin* mukaan niin pian kuin se on mahdollista. Uusien vaalien toimittamisajankohdasta antaisi määräyksen valtioneuvosto viipymättä sen jälkeen, kun valtioneuvosto on kumonnut määräyksensä vaalien siirtämisestä. Tilanne voi olla esimerkiksi sellainen, että vaalit on siirretty toistaiseksi ja sitä koskeva määräys kumotaan poikkeusolojen lakattua.

8 luku

Muutoksenhaku

48 §. Pykälän *1 momentin* mukaan tämän lain nojalla annetun määräyksen perusteella tehtyyn hallintopäätökseen olisi oikeus hakea muutosta valittamalla. Valittamisessa noudatettaisiin yleisiä säännöksiä muutoksenhausta eli kunnallislain mukaista kunnallisvalitusta

kunnan viranomaisten päätöksiin ja muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) säännöksiä valtion viranomaisten päätöksiin. Kuitenkin viime mainitusta laista poiketen ehdotetaan, että lääninhallituksen alaisen viranomaisen päätöksestä valitus tehtäisiin lääninhallituksen sijasta hallintotuomioistuimeen eli lääninoikeuteen. Lakiehdotuksen 27 §:n nojalla valtioneuvosto voisi asettaa erityisiä valituslautakuntia, mikä merkitsisi poikkeamista yleisistä valitussäännöksistä.

Koska yleiset muutoksenhakusäännökset eivät välttämättä kata kaikkia niitä toimielimiä, joille tämän lain nojalla voidaan antaa täytäntöönpanotehtäviä, on momenttiin otettu lisäksi täydentävä säännös siitä, että näissä tapauksissa valituksen saa tehdä korkeimmalle hallintooikeudelle.

Jotta esimerkiksi pelkästään aikavoiton saamiseksi tehty muutoksenhaku ei missään oloissa voisi vaarantaa lain tavoitteiden saavuttamista, on välttämätöntä, että toimenpiteeseen voidaan ryhtyä muutoksenhausta huolimatta. Siksi *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi, että lain nojalla tehtyä hallintopäätöstä on noudatettava heti valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Pykälän *3 momentissa* olisi valituskielto niihin valtioneuvoston hallintopäätöksiin, jotka on lain 6 §:n nojalla saatettava eduskunnan tarkastettavaksi. Yleensä 6 §:ssä tarkoitetut valtioneuvoston päätökset olisivat luonteeltaan normipäätöksiä, joihin kenelläkään ei ole yleistenkään säännösten nojalla valitusoikeutta.

Sellaisiin lakiehdotuksessa tarkoitettuihin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksiin, joihin saadaan hakea muutosta valittamalla, olisi *4 momentin* nojalla liitettävä valitusosoitus. Muiden viranomaisten antamien päätösten osalta velvollisuus valitusosoituksen antamiseen perustuu välittömästi muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin.

9 luku

Rangaistussäännökset

49 §. Pykälä sisältää säännökset ehdotetun lain nojalla annettujen taloudellista säännöstelyä koskevien määräysten rikkomisen rangaistavuudesta. Taloudellista säännöstelyä koskevat säännökset sisältyvät lain 11—18 §:ään. Rangaistus määrättäisiin eräitä valtuuslakeja vastaan tehtyjen rikosten rankaisemisesta annetun lain (*valtuusrikoslaki*) mukaan. Myös valtuusrikoslain menettämisseuraamuksia koskevat säännökset olisivat sovellettavissa. Samoin voitaisiin soveltaa muitakin, esimerkiksi pakkokeinoja koskevia valtuusrikoslain säännöksiä.

Rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäistä vaihetta koskevassa hallituksen esityksessä (hall. es. 66/1988 vp.) ehdotetaan valtuusrikoslaki kumottavaksi ja sen rangaistus- ja menettämisseuraamussäännökset korvattavaksi rikoslakiin ehdotetuilla uusilla säännöksillä. Mikäli rikoslain uudistusesitys hyväksytään ja vahvistetaan, tulisi ehdotettuun 49 §:ään tehdä rikoslakiuudistuksen vaatimat muutokset.

50 §. Pykälään on koottu rangaistussäännökset työvoiman käyttöä koskevien määräysten rikkomisesta, työvelvollisuuden täyttämättä jättämisestä, luovutusvelvollisuuden laiminlyönnistä ja liikkumisrajoituksen rikkomisesta.

Työvoiman käyttöä koskevat velvoitteet kohdistuvat lähinnä työnantajaan, joka voidaan velvoittaa 21 §:n 1 momentin nojalla ottamaan palvelukseensa ainoastaan työvoimaviranomaisten osoittamia työnhakijoita. Myös 24 §:n 2 momentin mukaiset työntekijän palkkausta ja muita etuja koskevat säännökset velvoittavat työnantajaa. Irtisanomisoikeuden rajoitukset 21 §:n 2 momentissa ovat nekin työvoiman käyttöön vaikuttavia säännöksiä. Tällaisten velvoitteiden noudattaminen poikkeuksellisissa oloissa on tärkeää yhteiskunnan toimintakyvyn takaamiseksi. Sen vuoksi on pidetty tarpeellisena tehostaa niiden noudattamista rangaistusuhalla. Rangaistussäännökset olisivat pykälän *1 momentissa*. Työvoiman käyttöä sinänsä koskevan 24 §:n 1 momentin rikkomista ei ehdoteta erikseen rangaistavaksi, koska tämän momentin vastaisen menettelyyn voi syyllistyä vain sellainen henkilö, jonka toimintaa arvostellaan virkarikossäännösten mukaan.

Rikoksen nimeksi ehdotetaan työvoimarikkomus poikkeusoloissa. Rikkomisen yritystä ei ehdoteta rangaistavaksi. Tällaisissa rikoksissa rikoksen yritys ja täytetty rikos ovat yleensä välittömässä ajallisessa yhteydessä ja toisaalta, jos teko paljastuisi yritysvaiheessa, viranomaisten olisi tarkoituksenmukaisempaa ohjata rikkomukseen syyllistyvän toimintaa kuin turvautua rangaistusseuraamuksiin.

Työvelvollisuuden täyttämättä jättämistä koskeva *2 momentti* liittää rangaistusuhan 22, 23 tai 25 §:n nojalla määräytyvän työvelvolli-

suuden laiminlyöntiin. Työvelvollisuuden täyttämättä jättämisestä voidaan nykyisen sotatilalain 44 §:n 1 momentin nojalla tuomita sakkoon tai enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistukseen. Mainittu sotatilalain rangaistussäännös koskee myös muita työn sujuvuuden edistämiseksi asetettuja velvollisuuksia. Vaikka työvelvollisuus onkin poikkeusoloissa tärkeä erityisesti terveydenhuollon turvaamiseksi, on katsottu, ettei tällaisen velvollisuuden laiminlyömiseen ole kuitenkaan syytä liittää vankeusrangaistusuhkaa. Työn tuloksellisuuden kannalta on tärkeää, että poikkeuksellisissakin oloissa työn tekeminen koettaisiin mahdollisimman mielekkääksi. Jos työtä joudutaan tekemään ankaran rangaistusuhan painostamana, niidenkin työmotivaatio, jotka periaatteessa suhtautuvat hyväksyvästi työvelvollisuuteen, saattaa heiketä. Ei kuitenkaan ole pidetty mahdollisena jättää työvelvollisuuden laiminlyöntiä kokonaan rangaistusuhan ulkopuolelle, koska tällainen ratkaisu taas voisi johtaa työvelvollisuuden epätasaiseen täyttämiseen. Työvelvollisuuteen kohdistuvan rikkomuksen nimeksi ehdotetaan työvelvollisuusrikkomus poikkeusoloissa.

Työvelvollisuuden laiminlyönnin yritystä ei ehdoteta rangaistavaksi. Rikoksen täyttymishetki on niin aikainen, että teko vain harvoin voisi ilmetä yritysvaiheessa. Sitä paitsi yrityksestä seuraava rangaistusseuraamus voisi vain heikentää halua työvelvoitteen täyttämiseen.

Työvelvollisuusrikkomussäännöstä ei sovellettaisi, jos teko olisi virkavelvollisuuden rikkomisena rangaistava. Toissijaisuus tarkoittaa niitä tapauksia, joissa rikosoikeudellisesti virkamiehenä pidettävä henkilö syyllistyy 25 §:n vastaiseen menettelyyn. Syyskuun 8 päivänä 1989 vahvistetun uudistetun virkarikoslainsäädännön mukaan virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistusseuraamuksena on sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi (rikoslain 40 luvun 10 § laissa 792/89). Tässä tapauksessa olisi siis sovellettava virkarikoksia koskevia säännöksiä. Valtioon tai kuntaan työsopimussuhteessa oleviin puheena olevat virkarikossäännökset eivät sovellu, joten heidän 25 §:n vastainen menettelynsä arvioitaisiin ehdotetun 50 §:n 2 momentin nojalla.

Valtioneuvostolla on laajat valtuudet ohjata terveydenhuollon toimintaa ja eräiden luonnonvarojen käyttöä sekä määrätä rakennusten ja eräiden laitteiden käytöstä samoin kuin määrättyjen alueiden käytöstä. Osa näistä 30—34 §:ään perustuvista velvoitteista on sellaisia, että niiden täyttämiseksi voidaan ryhtyä pakkotoimiin. Koska pakkokeinojen käyttö kuitenkin hidastaa kysymyksessä olevien valtuuksien käyttöä, on pidetty tarpeellisena ulottaa rangaistusuhka myös mainittuihin pykäliin perustuvien velvoitteiden laiminlyönteihin.

Rangaistavaa olisi 30—34 §:n nojalla annettujen määräysten noudattamatta jättäminen taikka muu rikkominen tai rikkomisen yritys. Rangaistavaa olisi tässä tapauksessa siis myös rikkomisen yritys. Näissä tapauksissa saattaa olla aivan vastaavia yritystilanteita, joita liittyy myös 49 §:ssä tarkoitettuun taloudelliseen sääntelyyn. Kysymyksessä olevat velvoitteet ovat eräällä tavalla taloudellisen säännöstelyn osa, mikä puoltaa myös yrityksen rangaistavuutta vastaavasti kuin säännöstelyrikoksissa. Koska luovutusvelvollisuus merkitsee kuitenkin puuttumista tavanomaisiin oikeuksiin, sakkorangaistusuhka on katsottu riittäväksi.

Edellä esitetyn mukaisesti ehdotetaan *3 momentiksi* rangaistussäännöstä, joka käsittää 30—32 §:n, 33 §:n 1, 2 ja 4 kohdan sekä 34 §:n rikkomisen. Rikosnimeksi ehdotetaan luovutusvelvollisuuden laiminlyönti. Lakiehdotuksen 33 §:n 3 kohdassa tarkoitetun oleskeluja liikkumisrajoituksen rangaistussäännös olisi omana *4 momenttina* ja rikosnimenä olisi liikkumisrajoituksen rikkominen.

51 §. Lain 45 §:n 1 momentissa todetaan, että viranomaisten 44 §:n nojalla saamat salassa pidettävät tiedot on edelleen pidettävä salassa. Lain 45 §:n 2 momentissa taas rajoitetaan muun muassa tietojen antamista varautumista koskevista suunnitelmista. Näiden velvoitteiden rikkominen rangaistaisiin ehdotetun 51 §:n nojalla. Tämäkin säännös olisi toissijainen. Sitä ei sovellettaisi, jos teko olisi rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan rangaistava tai siitä olisi muualla laissa säädetty ankarampi rangaistus. Ankarampi rangaistusseuraamus liittyy esimerkiksi rikoslain 12 luvussa tarkoitettuihin valtiosalaisuuden ilmaisemista tarkoittaviin säännöksiin. Mainitussa virkarikoslainsäädännön uudistuksessa on virkamiehiä ja julkisyhteisön työntekijöitä koskevan salassapitorikoksen rangaistusasteikon enimmäisrangaistuksena kaksi vuotta vankeutta, joten uusi säännös syrjäyttäisi nyt ehdotettavan säännöksen. Rikoksen nimeksi ehdotetaan poikkeusoloja koskevan salassapitovelvollisuuden rikkominen.

10 luku

Erinäisiä säännöksiä

52 §. Pykälän mukaan tavaran ja maksun käsitteet määriteltäisiin samalla tavalla kuin säännöstelyvaltuuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa. Koska tavaralla tarkoitettaisiin yleensä irtainta omaisuutta, olisi tavarana lain tarkoittamassa merkityksessä pidettävä myös sähkövoimaa sekä muuta johdettavissa olevaa voimaa kuten höyryvoimaa samoin kuin kaasua ja vettä, mikäli niitä jaetaan johdosta.

Säännöstelyvaltuuslain määritelmään verrattuna ehdotetaan sitä laajennusta, että lain säännökset tavaroista koskevat soveltuvin osin myös palveluja.

53 §. Pykälän *1 momentin* mukaan koskisivat lain valtiota koskevat säännökset soveltuvin osin myös valtion itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Niitä ovat esimerkiksi Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos sekä Työterveyslaitos.

Pykälän *2 momentissa* olisivat samantapaiset säännökset, jotka tarkoittavat kuntia koskevien säännösten rinnastamista soveltuvin osin kuntainliittoihin, yliopistollista keskussairaalaa ylläpitäviin keskussairaalaliittoihin ja kunnallisiin itsenäisiin laitoksiin. Viimeksi mainittuja ovat esimerkiksi kunnallinen eläkelaitos, Kunnallinen työmarkkinalaitos ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta.

54 §. Pykälän *1 momentti* sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen.

Pykälän *2 momentin* mukaan valmiuslailla kumotaan säännöstelyvaltuuslaki. Koska ei ole tarkoituksenmukaista, että samanaikaisesti olisi voimassa kaksi erillistä työvelvollisuusjärjestelmää, ehdotetaan työvelvollisuuslaki (418/42) siihen tehtyine muutoksineen kumottavaksi. Siihen liittyen ehdotetaan kumottavaksi myös erikoistyöleireistä annettu laki (912/43).

1.2. Väestönsuojelulaki

32 §. Yleisperusteluissa esitetyistä syistä ehdotetaan, että väestönsuojelulain 32 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttäminen saatetaan samojen soveltamisedellytysten ja saman päätöksentekomenettelyn varaan kuin mitä valmiuslakiehdotuksessa säädetään. Tämä toteutettaisiin siten, että puheena olevaan 32 §:ään otetaan tarvittavat viittaukset valmiuslakiin. Väestönsuojelulain 32 §:n 1 momentin 1—7 kohdassa mainittuihin toimivaltuuksiin ei ehdoteta muutoksia.

Väestönsuojelulain 32 §:n 1 momentin nykyisen johdantokappaleen mukaan valtioneuvosto voi käyttää 1 momentin 1—7 kohdassa mainittuja toimivaltuuksia, jos maa tai osa siitä on valtakunnan puolustamista varten julistettu sotatilaan tai maata uhkaa sodan vaara tahi jos muutoin on välttämätöntä saattaa väestönsuojelu viipymättä tehostettuun toimintaan tai valmiustilaan. Pykälän nykyisen 3 momentin mukaan valtioneuvoston tällainen määräys on eduskunnan jälkivalvonnan alainen niissä tapauksissa, joissa määräyksen antamiseen hallitusmuodon mukaan on tarpeen eduskunnan myötävaikutus.

Pykälän *1 momentin johdantokappale* ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin, että momentin 1—7 kohdan toimivaltuuksia voidaan käyttää valmiuslain 2 §:ssä tai puolustustilalain 1 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Tämä merkitsisi, että väestönsuojelulain 32 §:n toimivaltuuksia voitaisiin käyttää vain, jos vallitsisi valmiuslaissa tarkoitettu poikkeusolo. Viittaus puolustustilalain 1 §:ään on tarpeellinen, jotta soveltamisedellytyksenä säilyisi myös hallitusmuodon 16 §:ssä tarkoitettu kapina. Väestönsuojelulain 32 §:n toimivaltuuksien käyttäminen ei olisi sidottu siihen muodolliseen seikkaan, että valmiuslain tai puolustustilalain toimivaltuuksia on alettu käyttää.

Päätöksentekomenettely toimivaltuuksien käyttämiseen olisi samanlainen kuin valmiuslaissa. Ehdotetun 1 momentin johdantokappaleessa todettaisiin ensinnäkin se, että asetuksella oikeutettaisiin valtioneuvosto määräämään toimivaltuuksien käyttämisestä. Pykälän *2 momentissa* olisi ehdotuksen mukaan viittaus muun ohessa valmiuslain 2 lukuun. Tämä tarkoittaa, että päätöksentekomenettelyssä tulisi yksityiskohdittain noudattaa sitä menettelytapaa, joka mainitussa luvussa on säädetty. Valmiuslain 2 luvun säännösten viittaukset valmiuslain 4 luvun toimivaltuuksiin tarkoittaisivat väestönsuojelulain 32 §:ää sovellettaessa tämän pykälän 1 momentin 1—7 kohdan toimivaltuuksia.

Ehdotetussa 2 momentissa viitataan myös valmiuslain 3 lukuun. Tämä merkitsee, että valmiuslain 8—10 §:n oikeusturvaperiaatteet tulisivat noudatettaviksi väestönsuojelulain 32 §:ää sovellettaessa. Lisäksi momentissa on viittaus valmiuslain 36 §:ään, joka sisältää

säännöksen toimivaltuuksien rajoituksista. Momentin mukaan oikeusturvaperiaatteet ja toimivaltuuksien rajoitussäännös ulottuisivat myös toimivaltuuksien täytäntöönpanovaiheeseen. Toimivaltuuksien täytäntöönpanoon liittyen on 2 momentissa viittaus myös valmiuslain 41—46 §:ään. Näissä on kysymys tarkastusoikeudesta, virka-avusta, tiedottamisesta, tiedonantovelvollisuudesta, salassapitovelvollisuudesta ja lain kiertämisen ehkäisemisestä.

Pykälän nykyinen korvausta koskeva 2 momentti säilyisi ennallaan, mutta siirrettäisiin 3 momentiksi.

1.3. Valtiopäiväjärjestys

67 a §. Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetulla lailla (577/87) uusi 67 a §. Pykälän 3 momentti sisältää viittaussäännöksen. Sen mukaan voidaan poikkeuksellisia oloja varten lailla säätää perustuslaeista sellaisia poikkeuksia kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla on säädetty. Viittaus tarkoitti eduskunnalle annettavaksi suunniteltuun hallitukseen esitykseen poikkeusolojen valmiutta koskevaksi lainsäädännöksi sisältyvää puitelakia ja sen nojalla annettavia erillisiä valmiuslakeja.

Tarkoitus oli, että perustuslain säätämisjärjestyksessä annettaisiin tällainen puitelaki, jossa olisi ollut säännös, jonka mukaan kyseiseen lakiin perustuvat erilliset valmiuslait olisi voitu säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, vaikka ne olisivat sisältäneet poikkeuksia ylimpien valtioelinten perustuslakien mukaisista toimivaltasuhteista ja kansalaisten perusoikeuksista. Koska tällainen lainsäädännöllinen järjestely oli tarkoitettu pysyväisluontoiseksi, katsottiin lakisystemaattisesti perustelluksi sijoittaa valtiopäiväjärjestykseen tällaisen järjestelyn toteava säännös.

Sittemmin luovuttiin suunnitelmasta säätää puitelaki, jonka nojalla annettaisiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä erilliset valmiuslait. Eduskunta hyväksyessään 2 päivänä kesäkuuta 1987 lopullisesti muun ohessa valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n edellytti, että pykälän 3 momentti kumotaan, koska se oli eduskunnan käsityksen mukaan tarpeeton.

Kun nyt ehdotetaan säädettäväksi perustuslain säätämisjärjestyksessä valmiuslaki, jossa säädetään tarvittavista erityisvaltuuksista, eikä tarvetta olisi siten 67 a §:n 3 momentin tarkoittamaan puitelakiin, tulisi mainittu 3 momentti kumota samalla.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valmiuslakiehdotukseen ei sisälly tavanomaista yleissäännöstä, jonka mukaan asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta. Tällaisen asetuksen antamista ei ole pidetty ehdottoman välttämättömänä. Jos sen antaminen kuitenkin osoittautuisi aiheelliseksi, asetus voidaan antaa hallitusmuodon 28 §:n nojalla.

Valmiuslain 4 luvun ja väestönsuojelulain 32 §:ssä mainittujen toimivaltuuksien käyttäminen edellyttäisi asetuksen ja valtioneuvoston päätösten antamista niin kuin lakiehdotuksissa ehdotetaan säädettäväksi.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan heti kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Lakien olisi tultava voimaan samaan aikaan kuin puolustustilalaki.

4. Säätämisjärjestys

Valmiuslakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, koska valmiuslaki mahdollistaa sen, että asetuksin ja valtioneuvoston päätöksin voidaan rajoittaa kansalaisten perustuslaissa turvattuja oikeuksia muissakin kuin hallitusmuodon 16 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Väestönsuojelulain 32 §:n muuttamista koskeva lakiehdotus on myös käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, koska lakiehdotuksessa muutetaan sellaisten toimivaltuuksien soveltamisedellytyksiä, jotka sisältävät poikkeuksia perustuslaissa turvatuista oikeuksista.

Valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n 3 momentin kumoamista koskeva lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä, koska ehdotuksella muutetaan perustuslakia.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Valmiuslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyllä tavalla, säädetään:

1 luku

Lain tarkoitus

1 §

Tämän lain tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä ja kansalaisten perusoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.

Puolustustilalaissa (/) tarkoitetun puolustustilan aikana sovelletaan tätä lakia vain siltä osin kuin puolustustilalaissa ei sodan varalta ole toisin säädetty.

2 §

Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:

1) Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila;

2) Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodanuhka;

3) vieraiden valtioiden välinen sota tai sodanuhka ja muu vaikutuksiltaan näihin verrattava Suomen ulkopuolella sattunut erityinen tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara 1 §:n 1 momentissa tarkoitetuille kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille;

4) välttämättömien polttoaineiden ja muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumisesta tai estymisestä taikka muusta vaikutuksiltaan näihin verrattavasta kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuva vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille; sekä

5) suuronnettomuus, jonka vaikutukset ovat niin vakavat tai laajat, ettei tilanteen hallitseminen viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ole mahdollista.

2 luku

Päätöksentekomenettely

3 §

Poikkeusolojen vallitessa voidaan asetuksella oikeuttaa valtioneuvosto käyttämään 4 luvussa säädettyjä toimivaltuuksia.

Asetus on annettava määrätyksi, enintään vuoden pituiseksi ajaksi kerrallaan. Asetuksessa on mainittava ne toimivaltuudet, joita valtioneuvosto saa käyttää, ja, jos ne eivät ole käytettävissä koko valtakunnan alueella, niiden alueellinen soveltamisala.

Asetus on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnan on päätettävä, saako asetus jäädä voimaan sellaisenaan vai onko se kumottava kokonaan tai osittain ja onko se voimassa säädetyn vai lyhyemmän ajan.

Valtioneuvosto saa ryhtyä käyttämään toimivaltuuksia siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

4 §

Jos 3 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyä menettelyä ei ole mahdollista noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista, voidaan asetuksella säätää, että valtioneuvosto saa käyttää asetuksessa mainittavia toimivaltuuksia välittömästi.

Tällainen asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, ja se on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Jollei asetusta ole yhden viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa. Asetus on kumottava, jos eduskunta niin päättää.

5 §

Jos poikkeusolojen jatkuessa on lain tarkoituksen saavuttamiseksi välttämätöntä välittömästi edelleen oikeuttaa asetuksella valtioneuvosto käyttämään lain mukaisia toimivaltuuksia eikä eduskunta ole tehnyt asetuksen johdosta 3 §:n 3 momentissa tarkoitettua päätöstä ennen kuin toimivaltuuksien käyttö voimassa olevan asetuksen mukaan päättyy, vaikka uusi asetus on toimitettu eduskunnalle vähintään kaksi viikkoa ennen mainittua ajankohtaa, saa valtioneuvosto käyttää kaikkia uudessa asetuksessa mainittuja toimivaltuuksia. Eduskunnan päätettyä asetuksesta on voimassa, mitä 3 §:n 4 momentissa on säädetty.

6 §

Tämän lain 3—5 §:ssä tarkoitetun asetuksen nojalla annetut valtioneuvoston päätökset, jotka koskevat 4 luvussa säädettyjen toimivaltuuksien käyttämistä, on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Ne on kumottava, jos eduskunta niin päättää.

7 §

Edellä 3—5 §:ssä tarkoitettu asetus ja 6 §:ssä tarkoitetut valtioneuvoston päätökset on kumottava poikkeusolojen lakattua.

Jos jonkin 4 luvussa säädetyn toimivaltuuden käyttöedellytykset lakkaavat, on toimivaltuuden käyttämiseen oikeuttavat asetuksen säännökset ja vastaavat valtioneuvoston päätöksen määräykset kumottava.

Kumottaessa 6 §:ssä tarkoitettu määräys päättyy myös sen nojalla tehtyjen päätösten voimassaolo.

3 luku

Yleiset periaatteet

8 §

Valtioneuvosto saadaan oikeuttaa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi.

9 §

Tähän lakiin perustuvia toimivaltuuksia koskevissa asetuksissa sekä toimivaltuuksia käytettäessä ja täytäntöön pantaessa ei ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan kuin muut rodun, ihonvärin, syntyperän, sukupuolen, kielen, kansallisuuden, uskonnon, iän, poliittisen tai muun mielipiteen taikka muun näihin verrattavan syyn vuoksi.

Poikkeusoloissa ei tämän lain nojalla saa rajoittaa kenenkään perustuslaissa turvattuja tai muitakaan oikeuksia enempää kuin tilanteen hallitseminen välttämättä edellyttää. Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattua hengen ja kunnian suojaa ei tämän lain perusteella voida rajoittaa. Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattua henkilökohtaista vapautta ei saa rajoittaa tähän lakiin perustuen muutoin kuin 22 ja 23 §:n nojalla. Hallitusmuodon 8—10 ja 12—14 §:ssä turvattuja perusoikeuksia ei saa rajoittaa tähän lakiin perustuen muulloin kuin Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana.

10 §

Tätä lakia sovellettaessa on noudatettava niitä Suomen lain soveltamisalan rajoituksia, jotka johtuvat Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista tai kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustetuista säännöistä.

4 luku

Toimivaltuudet

Valvonta ja säännöstely

11 §

Valtioneuvosto voi määrätä:

1) että maksuvälineiden, arvopapereiden ja saamistodisteiden maastavienti ja maahantuonti ovat kiellettyjä tai että ne ovat sallittuja vain Suomen Pankin luvalla;

2) että Suomessa asuva on korvausta vastaan velvollinen Suomen Pankin tarkemmin mää-

räämällä tavalla luovuttamaan tai siirtämään Suomen Pankille tai sen määräämälle omistamansa tai hallussaan olevat ulkomaiset maksuvälineet, ulkomailla olevat Suomen rahan määräiset maksuvälineet, ulkomaiset arvopaperit sekä saamiset ulkomailla asuvalta *(kotiuttamisvelvollisuus)* ja että Suomen Pankilla on oikeus myöntää lupa poiketa kotiuttamisvelvollisuudesta; sekä

3) että sellaiset toimet ovat kiellettyjä, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan omistuksessa tai hallussa olevien ulkomaisten maksuvälineiden, arvopapereiden tai ulkomailla asuvalta olevien saamisten määrää tai laatua, ja sellaiset Suomessa asuvan ja ulkomailla asuvan väliset toimet, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan varojen tai velkojen määrää tai laatua, tai että edellä mainitut toimet ovat sallittuja vain Suomen Pankin luvalla.

Antaessaan määräyksiä 1 momentin 2 kohdan nojalla kotiuttamisvelvollisuudesta valtioneuvoston tulee määrätä myös, suoritetaanko korvaus Suomen rahana vai kotiutettavana ulkomaisena rahalajina ja onko luovuttajalla tai siirtäjällä oikeus valita näiden perusteiden väliltä. Korvausta määrättäessä noudatetaan sitä kurssia, jota Suomen Pankki luovutushetkellä valuutanvaihdossaan yleisesti soveltaa.

Antaessaan 1 momentissa mainitun luvan Suomen Pankilla on oikeus liittää siihen ehtoja.

12 §

Mitä 11 §:n 1 momentin 2 kohdassa on säädetty kotiuttamisvelvollisuudesta, sovelletaan myös kultaan ja muihin jaloihin metalleihin, jos niitä ei ole valmistettu esineiksi, joiden arvo huomattavalta osalta perustuu muuhun kuin esineeseen käytettyyn raaka-aineeseen.

13 §

Valtioneuvosto voi pankkivaltuusmiesten esityksestä laajentaa Suomen Pankin tehtäviä ja toimivaltaa siinä määrin kuin on tarpeen 11, 12 ja 14 §:n nojalla annettujen määräysten täytäntöön panemiseksi.

14 §

Valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä tavaroiden vientiä ja tuontia.

Jos tärkeän hankintasopimuksen täyttäminen niin vaatii, valtioneuvosto voi antaa asianomaisella alalla toimivaa viennin tai tuonnin harjoittajaa velvoittavia, sopimuksen täyttämiselle tarpeellisia vientiä ja tuontia ohjaavia määräyksiä.

15 §

Valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä tavaroiden tuotantoa ja jakelua sekä määrätä:

1) että tavaroiden tuotannosta tai jakelusta huolehtivat ovat velvollisia suorittamaan määrättyjä tehtäviä sekä huolehtimaan määrätystä tuotannosta ja jakelusta;

2) että määrättyjä tavaroita saa tuottaa, valmistaa tai jalostaa ainoastaan valtioneuvoston asettamin ehdoin ja rajoituksin; sekä

3) että määrättyjä tavaroita ei saa pitää myytävänä, tarjota vastiketta vastaan, luovuttaa, hankkia, varastoida eikä vastaanottaa tai että niitä saa pitää myytävänä, tarjota vastiketta vastaan, luovuttaa, hankkia, varastoida, vastaanottaa, kuljettaa ja käyttää vain sillä tavoin ja sellaisin ehdoin kuin valtioneuvosto määrää.

Jos 1 momentin 3 kohdan nojalla on annettu määräyksiä tavaran luovuttamisesta, on niitä vastaavasti sovellettava elinkeinonharjoittajan ottaessa tavaroita liikkeestään omaa käyttöään varten, jollei valtioneuvosto toisin määrää.

16 §

Valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä yksityis- ja julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen perustuvia palkkauksia sekä antaa määräyksiä palvelussuhteen muista ehdoista, työajasta ja työsuojelusta.

17 §

Valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä hintoja ja maksuja sekä, jos se hintojen säännöstelyn kannalta on tarpeen, myös tavaroiden laatua.

Valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä rakennusten ja niiden osien vuokria ja näihin rinnastettavia tai liittyviä maksuja ja korvauksia sekä antaa määräyksiä irtisanomisoikeudesta ja muista vuokrasuhdetta koskevista seikoista samoin kuin rakennusten ja niiden osien käytöstä tai luovuttamisesta toisen käyttöön.

18 §

Valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä kuljetuksia ja liikennettä, antaa määräyksiä kuljetusvälineiden käytöstä ja väliaikaisesti peruuttaa suomalaiselle alukselle vieraan valtion alusrekisteriin merkitsemistä varten annetun luvan sekä rajoittaa viestiyhteyksien käyttöä.

Valtiontalouden hoito

19 §

Valtioneuvosto voi päättää, että eduskunnalle annettua esitystä lisäyksistä ja muutoksista valtion tulo- ja menoarvioon sovelletaan siihen asti, kun eduskunta on päättänyt lisämenoarviosta.

20 §

Valtioneuvosto voi valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi antaa määräyksiä sellaisten valtion menojen maksatuksen ajoituksesta, joiden maksatusajankohta on säädetty laissa tai asetuksessa ja jotka eivät ole erääntyneet. Menon maksatusajankohtaa saadaan siirtää enintään kahdella viikolla kerrallaan.

Työvoiman käyttö

21 §

Valtioneuvosto voi työvoiman saamiseksi lain tarkoituksen saavuttamisen kannalta tarpeelliseen työhön saattaa voimaan työnvälityspakon. Sen vallitessa työnantaja saa ottaa palvelukseensa ainoastaan työvoimaviranomaisen osoittamia työnhakijoita.

Valtioneuvosto voi 2 §:n 1—3 kohdassa ja terveydenhuoltoa koskien myös 5 kohdassa mainituissa poikkeusoloissa rajoittaa irtisanomisoikeutta ja erityisestä syystä kieltää tämän oikeuden käyttämisen.

22 §

Valtioneuvosto voi väestön terveydenhuollon turvaamiseksi määrätä, että jokainen Suomessa asuva, joka on täyttänyt 17 mutta ei 65 vuotta ja joka toimii terveydenhuollon alalla tai on saanut koulutusta tällä alalla taikka on muuten sopiva tämän alan tehtäviin, on velvollinen suorittamaan lain tarkoituksen saavuttamiseksi tarpeellisia tehtäviä, joihin hän koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella pystyy.

23 §

Jos 2 §:n 1—3 kohdassa mainituissa poikkeusoloissa 21 §:n mukaiset toimenpiteet ovat riittämättömiä, valtioneuvosto voi määrätä, että jokainen Suomessa asuva, joka on täyttänyt 17 mutta ei 65 vuotta, on velvollinen tekemään lain tarkoituksen saavuttamiseksi tarpeellista työtä.

24 §

Suomessa asuva voidaan 22 ja 23 §:n nojalla määrätä vain kykyjensä ja voimiensa mukaiseen työhön. Työmääräystä annettaessa on otettava huomioon asianomaisen ikä, perhesuhteet ja terveydentila sekä muutkin olot.

Työvelvollisen palkkaus ja muut edut määräytyvät alalla voimassa olevan työ-, toimi- tai virkaehtosopimuksen mukaan. Jollei tätä perustetta ole mahdollista soveltaa, työvelvolliselle on maksettava palkka ja annettava muut edut sen mukaisesti, mikä kohtuudella vastaa hänen suoritettavakseen määrättyjä tehtäviä.

Työvelvollisuussuhteessa ja sen perusteella suoritettavassa työssä on muutoin noudatettava soveltuvin osin vastaavasti, mitä työ- tai virkasuhteesta ja sen perusteella suoritettavasta työstä on säädetty, määrätty tai 2 momentissa tarkoitetulla sopimuksella sovittu.

Asianomaisen aikaisempi palvelussuhde ei katkea työmääräyksen johdosta.

Hallinnon järjestäminen

25 §

Valtioneuvosto voi määrätä valtion tai kunnan palveluksessa olevan henkilön hoitamaan toista virkaa tai tehtävää sekä määrätä viraston tai laitoksen siirtymään toiselle paikkakunnalle ja rajoittaa tällöin oikeutta sanoutua irti valtion tai kunnan palveluksesta.

26 §

Valtioneuvosto voi antaa määräyksiä asian käsittelyjärjestyksestä tämän lain nojalla an-

nettuja määräyksiä täytäntöön pantaessa, antaa määräysten täytäntöönpanon määräämänsä valtion tai kunnan viranomaisen tehtäväksi ja perustaa täytäntöönpanoa varten toimielimiä, jotka toimivat virkavastuulla, tai velvoittaa kunnat asettamaan tällaisia toimielimiä.

Määräysten täytäntöön panemiseksi valtioneuvosto voi määräajaksi tai toistaiseksi muuttaa valtion hallintoviranomaisten välisiä toimiala- ja toimivaltasuhteita sekä niissä muuten noudatettavaa asian käsittelyjärjestystä ja rajoittaa kunnan lakisääteisen tehtävän hoitamista tai määrätä tällaisen tehtävän hoitamisen lopetettavaksi.

Sodan aikana valtioneuvosto voi antaa sodan johdosta sovellettavaksi tulleiden muun lain säännösten täytäntöönpanon määräämänsä valtion tai kunnan viranomaisen tehtäväksi ja perustaa näiden säännösten täytäntöönpanoa varten toimielimiä, jotka toimivat virkavastuulla, tai velvoittaa kunnat asettamaan tällaisia toimielimiä.

27 §

Valtioneuvosto voi asioiden määrän niin vaatiessa tai muusta erityisestä syystä asettaa lautakuntia käsittelemään tämän lain nojalla annettujen määräysten tai sodan aikana sodan johdosta sovellettavaksi tulleiden muun lain säännösten täytäntöönpanosta aiheutuvia valitusasioita. Valtioneuvosto antaa samalla määräykset muutoksenhausta lautakunnan päätökseen.

Asian käsittelyssä lautakunnassa noudatetaan soveltuvin osin laillista oikeudenkäyntijärjestystä.

Lautakunnan puheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut.

Kunnallishallintoa koskevat erityiset toimivaltuudet

28 §

Valtioneuvosto voi määrätä, että kunnanhallituksen on asetettava avukseen valmiustoimikunta. Sen tehtävänä on sovittaa yhteen kunnan ja valtion viranomaisten sekä talouselämän ja kansalaisjärjestöjen toimintaa. Valtioneuvosto antaa tarkemmat määräykset toimikunnan tehtävistä, järjestysmuodosta ja toiminnasta.

29 §

Valtioneuvosto voi määrätä:

1) että kunnallisvaalien toimittaminen siirretään määräajaksi tai toistaiseksi;

2) että kunnanvaltuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on saapuvilla;

3) että kunnanvaltuuston kokouskutsu annetaan muuna aikana ja muulla tavoin kuin on säädetty tai määrätty;

4) että kunnanvaltuuston päätösvaltaa joissakin asioissa siirretään kunnanhallitukselle;

5) että kunnanhallituksen päätösvaltaa joissakin asioissa siirretään kunnanjohtajalle tai apulaiskunnanjohtajalle, ei kuitenkaan sellaisissa asioissa, joissa kunnanvaltuuston päätösvaltaa on 4 kohdan nojalla siirretty kunnanhallitukselle; sekä

6) että lautakunnan päätösvaltaa joissakin asioissa siirretään lautakunnan puheenjohtajalle.

Muut toimivaltuudet

30 §

Valtioneuvosto voi väestön terveydenhuollon turvaamiseksi velvoittaa sairaanhoito- tai tutkimuslaitoksen taikka terveyskeskuksen omistajan tai ylläpitäjän:

1) laajentamaan tai muuttamaan laitoksensa toimintaa;

2) siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella;

3) sijoittamaan potilaita laitokseensa siitä riippumatta, mitä asiasta on säädetty, määrätty tai sovittu; sekä

4) luovuttamaan laitoksensa tai osan siitä valtion viranomaisen käyttöön.

Mitä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa on säädetty, koskee soveltuvin osin myös lääketehdasta ja lääketukkukauppaa, apteekkioikeuden haltijaa sekä sellaista yhteisöä ja yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla.

31 §

Valtioneuvosto voi maan talouselämän tai energiahuollon turvaamiseksi antaa määräyksiä maa-ainesten ja turpeen irrottamisesta sekä puutavaran hankkimisesta metsää hakkaamalla.

32 §

Valtioneuvosto voi viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoidon turvaamiseksi määrätä viranomaisten käyttöön luovutettavaksi:

1) rakennuksia ja huonetiloja; sekä

2) kuljetus-, pelastus-, ensiapu- ja viestikalustoa, atk-laitteistoja sekä muita viranomaisten toiminnalle välttämättömiä tavaroita.

33 §

Valtioneuvosto voi 2 §:n 1—3 kohdassa mainituissa poikkeusoloissa:

1) velvoittaa asianomaisen luovuttamaan valtiolle sellaisia tavaroita sekä suorittamaan sellaisia työ- ja palvelustehtäviä tai sellaisia kuljetuksia ja niihin liittyviä tehtäviä, jotka ovat tärkeitä taloudelliselle tai sotilaalliselle puolustusvalmiudelle;

2) määrätä viestiyhteyksien käytöstä ja viestiverkkojen muutoksista;

3) kieltää oleskelun ja liikkumisen tai rajoittaa niitä tietyllä alueella, jos väestön turvaaminen tai maanpuolustuksen kannalta tärkeiden kohteiden suojaaminen sitä vaatii; sekä

4) oikeuttaa puolustusministeriön ja liikenneministeriön ottamaan väliaikaisesti hallintaansa sellaisia maa- ja vesialueita, rakennuksia sekä huone- ja varastotiloja, jotka ovat tarpeen puolustuslaitteiden rakentamista, varastointia tai huoltoa varten taikka lentokenttien, maanteiden ja siltojen rakentamista tai korjaamista varten.

34 §

Sen lisäksi mitä edellä tässä luvussa on säädetty, valtioneuvostolla on oikeus antaa tähän lakiin perustuvien määräysten täytäntöön panemiseksi tarpeellisia määräyksiä tavaroiden takavarikoinnista ja luovuttamisesta valtiolle taikka tuotantoa tai kulutusta varten sekä takavarikoitujen tai luovutettavaksi määrättyjen tavaroiden huollosta.

35 §

Valtioneuvosto voi:

1) julistaa velalliset määrätyissä tapauksissa oikeutetuiksi saamaan maksuajan lykkäystä sekä vapautumaan maksun suorittamatta jättämisestä muutoin aiheutuvista seurauksista;

2) määrätä vekselille pidennetyn maksuajan ja pidentää sellaisia toimia varten säädettyä määräaikaa, joista vekselioikeus tai shekkiin perustuva takautuva kannevalta riippuu;

3) antaa määräyksiä siitä, missä ajassa muutosta on haettava tuomioistuimen ja muun viranomaisen ratkaisuun taikka ryhdyttävä johonkin toimeen oikeuden hankkimiseksi tai säilyttämiseksi, kuitenkaan heikentämättä vapaudenriiston kohteeksi joutuneen taikka rikoksesta syytetyn tai tuomitun oikeusturvaa; sekä

4) antaa määräyksiä muitakin asioita ja toimia varten säädettyjen tai määrättyjen määräaikojen pidentämisestä sekä menetettyjen määräaikojen palauttamisesta.

Mitä 1 momentissa on säädetty, ei koske palkka- ja eläkesaatavaa eikä muuta lakiin tai sopimukseen perustuvaa vastaavaa saatavaa.

Toimivaltuuksien rajoitukset

36 §

Käytettäessä tämän luvun mukaisia toimivaltuuksia ei säännöstely-, takavarikko- tai luovutusmääräyksin saa ilman pakottavaa syytä rajoittaa ammattimaisen liikenteen tai maatilatalouden harjoittajan oikeutta pitää hallussaan poltto- ja voiteluaineita, kiinteistönomistajan tai -haltijan oikeutta pitää hallussaan lämmitykseen tarvittavia polttoaineita taikka yksityishenkilön tai väestönsuojan omistajan tai haltijan oikeutta pitää hallussaan väestön toimeentulolle välttämättömiä tavaroita, jotka on ennakolta varastoitu käytettäväksi poikkeusoloissa varaston omistajan liikenteen harjoittamiseen, maatilataloudessa, lämmityksessä tai kotitaloudessa taikka väestönsuojassa suojattavien henkilöiden huoltoon.

5 luku

Korvaukset

37 §

Milloin joku on tämän lain 15 §:n 1 momentin 1 kohdan tai 30—33 §:n nojalla annetun määräyksen johdosta kärsinyt vahinkoa, jota hänelle ei korvata muun lain nojalla, suoritetaan hänelle vahingosta täysi korvaus valtion varoista.

Jos vahinkoa on vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä tai jos valtiontaloudelliset tai kansantaloudelliset syyt sitä vahinkojen suuren määrän vuoksi välttämättä vaativat, suoritetaan vahingosta kohtuullinen korvaus.

Valtioneuvosto antaa tarvittaessa tarkemmat määräykset siitä, minkä perusteiden mukaan ja millaista menettelyä noudattaen korvaus on määrättävä.

38 §

Valtioneuvosto antaa tarvittaessa määräykset siitä, että korvausta suoritetaan valtion varoista 4 luvun nojalla annetun muunkin kuin 37 §:ssä tarkoitetun määräyksen johdosta. Kunnan hoidettavana olevasta tehtävästä aiheutuviin perustamis- ja käyttökustannuksiin sovelletaan kuitenkin, mitä kuntien valtionosuuksista ja -avustuksista on säädetty.

39 §

Tämän lain nojalla annettuun määräykseen perustuvassa työtehtävässä sattunut työtapaturma tai siinä saatu ammattitauti korvataan valtion varoista sen mukaan kuin tapaturmavakuutuslaissa (608/48) on säädetty, jollei asianomainen korvaus muun lain tai sopimuksen perusteella ole suurempi.

6 luku

Varautuminen

40 §

Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion liikelaitosten ja muiden valtion viranomaisten sekä kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Poikkeusoloihin varautumista johtaa, valvoo ja yhteensovittaa valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallansa.

7 luku

Lain täytäntöönpano

41 §

Asianomaisella viranomaisella on oikeus toimittaa tarkastuksia tämän lain tai sen nojalla annettujen määräysten mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi.

42 §

Poliisin ja muiden viranomaisten on annettava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua.

43 §

Valtioneuvostolla, ministeriöllä, lääninhallituksella ja kunnanhallituksella sekä asianomaisella sotilasviranomaisella on oikeus saada julkaistuksi tai lähetetyksi tämän lain soveltamista tai noudattamista koskevat tiedotukset, jotka on tämän lain tarkoituksen saavuttamiseksi saatettava nopeasti kansalaisten tai tietyn alueen asukkaiden tietoon. Tiedotukset on julkaistava mahdollisimman pian tiedottamisen tarpeen mukaan valtakunnallisessa, alueellisessa tai paikallisessa aikakautisessa painotuotteessa tai yleisölle lähetettävässä ohjelmassa.

44 §

Valtioneuvosto voi antaa määräyksiä yhteisön, säätiön ja yksityisen henkilön velvollisuudesta antaa viranomaisille sellaisia tietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen tämän lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa varten. Valtioneuvosto voi antaa määräyksiä myös viranomaisen velvollisuudesta antaa tällaisia tietoja toisille viranomaisille.

45 §

Viranomaisten 44 §:n nojalla saamia salassa pidettäviä tietoja ei saa luvatta ilmaista sivullisille eikä käyttää yksityiseksi hyödyksi.

Asianomainen viranomainen voi määrätä, että tietoa 40 §:ssä mainitusta suunnitelmasta tai muusta varautumista koskevasta asiakirjasta taikka tämän lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanon yhteydessä syntyneestä aineistosta ei saa ilmaista sivulliselle, jos tiedon ilmaiseminen voi vaarantaa tämän lain tarkoituksen saavuttamista.

46 §

Sitoumukseen tai sopimukseen sisältyvää ehtoa taikka erityistä välipuhetta ei saa soveltaa eikä panna täytäntöön siltä osin kuin se on tämän lain nojalla annettujen määräysten vastainen tai sen tarkoituksena on kiertää niitä.

47 §

Jos kunnallisvaalien toimittaminen on 29 §:n 1 kohdan nojalla siirretty, valtuutettujen ja heidän varajäsentensä toimikausi jatkuu, kunnes uudet vaalit on toimitettu ja niiden tulos julkaistu. Tällöin jatkuu, jos valtioneuvosto niin määrää, myös muiden kunnan luottamushenkilöiden toimikausi määräajan tai toistaiseksi. Valtioneuvosto voi määrätä niin ikään, että luottamushenkilöille on valittava riittävä määrä yhteisiä varajäseniä. Heidät valitsee sama toimielin, joka valitsee varsinaiset jäsenet.

Jos vaalien toimittaminen on siirretty, uudet vaalit toimitetaan niin pian kuin mahdollista ajankohtana, jonka valtioneuvosto määrää.

8 luku

Muutoksenhaku

48 §

Tämän lain nojalla annetun määräyksen perusteella tehdystä hallintopäätöksestä on oikeus valittaa siinä järjestyksessä, mitä on yleisesti säädetty valittamisesta asianomaisen viranomaisen päätöksestä. Lääninhallituksen alaisen viranomaisen päätöksestä valitus tehdään kuitenkin lääninoikeudelle. Jollei muutoksenhakumenettelyä ole säädetty, valitus tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Hallintopäätöstä on noudatettava heti valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Valtioneuvoston tekemään hallintopäätökseen, joka on 6 §:n nojalla saatettava eduskunnan käsiteltäväksi, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksiin, joihin tämän lain nojalla saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus.

9 luku

Rangaistussäännökset

49 §

Joka jättää noudattamatta taikka muulla tavalla rikkoo tai yrittää rikkoa tämän lain 11—18 §:n nojalla annettuja säännöstelymääräyksiä, on tuomittava rangaistus- ja muihin seuraamuksiin eräitä valtuuslakeja vastaan tehtyjen rikosten rankaisemisesta annetun lain (305/58) mukaan. Mainittua lakia on muutenkin sovellettava edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettuihin asioihin.

50 §

Joka jättää noudattamatta tai muulla tavalla rikkoo tämän lain 21 §:n nojalla annettuja määräyksiä tai 24 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden, on tuomittava *työvoimarikkomuksesta poikkeusoloissa* sakkoon.

Joka laiminlyö asianmukaisesti täyttää tämän lain 22, 23 tai 25 §:n nojalla määrätyn työvelvollisuutensa, on tuomittava, jollei teko ole virkavelvollisuuden rikkomisena rangaistava, *työvelvollisuusrikkomuksesta poikkeusoloissa* sakkoon.

Joka jättää noudattamatta taikka muuten rikkoo tai yrittää rikkoa tämän lain 30—32 §:n, 33 §:n 1, 2 tai 4 kohdan taikka 34 §:n nojalla annettuja määräyksiä, on tuomittava *luovutusvelvollisuuden laiminlyönnistä* sakkoon.

Joka jättää noudattamatta taikka muuten rikkoo tai yrittää rikkoa tämän lain 33 §:n 3 kohdan nojalla annettuja määräyksiä, on tuomittava *liikkumisrajoituksen rikkomisesta* sakkoon.

51 §

Joka rikkoo 45 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden, on tuomittava, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta, *poikkeusoloja koskevan salassapitovelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

10 luku

Erinäisiä säännöksiä

52 §

Tavaralla tarkoitetaan tässä laissa kaikenlaista irtainta omaisuutta, paitsi rahaa ja muita maksuvälineitä, arvopapereita ja saamisoikeuksia tai -todisteita. Mitä tässä laissa on säädetty tavaroista, koskee soveltuvin osin palveluja.

Maksulla tarkoitetaan henkilön tai tavaran kuljetuksesta, toisen kiinteistön, laitoksen, tavaran tai muun omaisuuden käyttämisestä, toisen hyväksi tulleesta palvelusta sekä muusta edusta ja työsuorituksesta maksettavaa korvausta, mikäli kysymys ei ole 17 §:n 2 momentissa tarkoitetusta vuokrasuhteesta johtuvasta

vuokrasta, maksusta tai korvauksesta eikä julkisoikeudellisen palvelussuhteen perusteella tai työsopimuslain (320/70) alaisesta työstä suoritettavasta korvauksesta taikka maksusta tai korvauksesta, jonka suuruus on määrätty laissa tai asetuksessa.

53 §

Mitä tässä laissa on säädetty valtiosta tai sen viranomaisesta, koskee soveltuvin osin valtion itsenäistä julkisoikeudellista laitosta.

Mitä tässä laissa on säädetty kunnasta, koskee soveltuvin osin kuntainliittoa, yliopistollista keskussairaalaa ylläpitävää keskussairaalaliittoa ja kunnallista itsenäistä laitosta.

54 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

Tällä lailla kumotaan väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa 17 päivänä kesäkuuta 1970 annettu laki (407/70) sekä 22 päivänä toukokuuta 1942 annettu työvelvollisuuslaki (418/42) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen ja erikoistyöleireistä 19 päivänä marraskuuta 1943 annettu laki (912/43).

2.

Laki

väestönsuojelulain 32 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan 31 päivänä lokakuuta 1958 annetun väestönsuojelulain (438/58) 32 §:n 3 momentti,

muutetaan 32 §:n 1 momentin johdantokappale sekä

lisätään 32 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, seuraavasti:

32 §

Jos valmiuslain (/) 2 §:ssä tai puolustustilalain (/) 1 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa on välttämätöntä saattaa väestönsuojelu viipymättä tehostettuun toimintaan tai valmiustilaan, voidaan asetuksella oikeuttaa valtioneuvosto siihen, että se voi määrätä:

— — — — — — — — — — — — — —

Edellä 1 momentissa tarkoitetusta päätöksenteosta ja toimivaltuuksien täytäntöönpanosta on soveltuvin osin vastaavasti voimassa, mitä valmiuslain 2 ja 3 luvussa, 36 §:ssä ja 41—46 §:ssä on säädetty.

— — — — — — — — — — — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

3.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n 3 momentin kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyllä tavalla, säädetään:

1 §

Täten kumotaan valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (577/87).

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

Helsingissä 29 päivänä joulukuuta 1989

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Matti Louekoski*

Liite

2.

Laki

väestönsuojelulain 32 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan 31 päivänä lokakuuta 1958 annetun väestönsuojelulain (438/58) 32 §:n 3 momentti,

muutetaan 32 §:n 1 momentin johdantokappale sekä

lisätään 32 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, seuraavasti:

Voimassa olevan laki	*Ehdotus*
32 §	32 §
Milloin maa tai osa siitä on valtakunnan puolustamista varten julistettu sotatilaan tai maata uhkaa sodan vaara tahi jos muutoin on välttämätöntä saattaa väestönsuojelu viipymättä tehostettuun toimintaan tai valmiustilaan, valtioneuvosto voi määrätä:	*Jos valmiuslain (/) 2 §:ssä tai puolustustilalain (/) 1 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa* on välttämätöntä saattaa väestönsuojelu viipymättä tehostettuun toimintaan tai valmiustilaan, *voidaan asetuksella oikeuttaa* valtioneuvosto *siihen, että se* voi määrätä:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
(nykyinen 2 mom. siirtyy 3 momentiksi)	*Edellä 1 momentissa tarkoitetusta päätöksenteosta ja toimivaltuuksien täytäntöönpanosta on soveltuvin osin vastaavasti voimassa, mitä valmiuslain 2 ja 3 luvussa, 36 §:ssä ja 41—46 §:ssä on säädetty.*
Kun tämän pykälän säännösten nojalla on julkaistu määräyksiä, joiden antamiseen hallitusmuodon mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen, niistä on viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava ne eduskunnan tietoon heti tai, jollei eduskunta ole koolla, niin pian kuin se on kokoontunut. Jos eduskunta niin päättää, määräykset on kumottava.	(nykyinen 3 mom. kumotaan)
	— — — — — — — — — — — — — — —
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

3.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n 3 momentin kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyllä tavalla, säädetään:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
67 a §	
— — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — —
Poikkeuksellisia oloja varten voidaan lailla säätää perustuslaeista sellaisia poikkeuksia kuin 67 §:n mukaisesti hyväksytyllä lailla on säädetty.	(3 mom. kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .