

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

25 päivänä lokakuuta 1990

Lausunto n:o 11

Puolustusasiainvaliokunnalle

Puolustusasiainvaliokunta on 22 päivänä helmikuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 249/1989 vp. puolustustilalaiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Pekka Pitkänen puolustusministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo ja lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, yleisesikuntapäällikkö, kenraaliluutnantti Pertti Tolla ja asessori Kalervo Artema pääesikunnasta, lakimies Olavi Sulkunen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, apulaisprofessori Jukka Kekkonen, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen lisensiaatti Martin Scheinin, oikeustieteen tohtori Kauko Sippinen, tutkijaprofessori Kaarlo Tuori ja professori Raimo Väyrynen.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sotatilain tilalle puolustustilalaki, joka vastaisi muuttuneen sodan kuvan ja maamme yhteiskunnallisen kehityksen mukanaan tuomia uusia vaatimuksia. Uusi laki koskisi sotatilalain tavoin hallitusmuodon 16 §:ssä tarkoitettuja poikkeusoloja eli sotaa ja kapinaa, joiden aikana puolustustila voitaisiin saattaa voimaan enintään kolmeksi kuukaudeksi annettavalla asetuksella. Asetus olisi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi ja se olisi kumottava, jos eduskunta niin päättää. Puolustustilan voimassaoloa voitaisiin jatkaa asetuksella enintään vuo-

deksi kerrallaan. Tällöin eduskunnalla olisi oikeus päättää, saako asetusta jätää voimaan sellaisenaan vai onko se kumottava kokonaan tai osittain ja onko se voimassa säädetyin vai lyhyemmän ajan.

Puolustustilalaki perustuu esityksen mukaan hallitusmuodon 16 §:ään eikä sisältäisi tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttöä estävää delegointia, minkä vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Puolustustilalakiehdotus on sovitettu yhteen hallituksen esitykseen n:o 248/1989 vp. sisältävän valmiuslakiehdotuksen kanssa. Nämä lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti.

Valiokunnan kannanotot

Lain säätämisyjärjestys

Hallituksen esityksen mukaan puolustustilalakiehdotus perustuu hallitusmuodon 16 §:ään, joten ehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Hallitusmuodon 16 §:n nojalla tavallisella lailla saadaan säätää sellaisia perusoikeusrajoituksia, jotka ovat sodan tai kapinan aikana välttämättömiä. Hallitusmuodon 16 §:ään sisältyy siten vaatimus rajoitusten säätämisestä lailla ja vaatimus rajoitusten välttämättömyydestä.

Lailla säätämisen vaatimuksen kannalta ehdotus on yleisesti ottaen ongelmaton.

Valiokunta on kiinnittänyt erikseen huomiotaan 12 §:ään. Siihen nojautuvat rajoitukset kohdistuvat hallitusmuodon 7 §:ssä säädettyyn liikkumisvapauteen. Ehdotuksen mukaan lääninhallitus, ja kiiretapauksessa poliisipiirin päällikkö, voi rajoittaa kulkemista paikkakun-

nalta toiselle ja kieltää ulkona liikkumisen. Ehdotus merkitsee tietynlaista liikkumisvapauden puuttuvan säädöstämisvallan delegointia. Lainsäädäntökäytännössä perusoikeuksista säätämisen delegointia on pidetty poikkeuksellisesti mahdollisena esimerkiksi joitakin laajempaan kokonaisuuteen kuuluvia yksityiskohdaisia sekä usein ja nopeasti muuteltavia säännöksiä annettaessa (esim. PeVL n:o 17/1985 vp.).

Perusteluista ilmenevän tarkoituksen mukaan 12 §:n nojalla annettavat rajoitukset ja kiellot olisivat alueellisesti ja asiallisesti melko rajoitettuja. Liikkumisvapauden puuttuttaisiin turvallisuussyistä esimerkiksi joukkojenkuljetuksen, hyökkäyksen tai sabotaasin uhan aikana. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaiset liikkumisvapauden puuttumiset olisivat siten alueellisessa rajallisuudessaan jokseenkin yksityiskohtaisia. Ne eivät yleensä voisi olla lain tarkoituksen kannalta välttämättömiä kuin varsin lyhytaikaisina. Kysymys on myös kohteiltaan vaihtuvista tarpeista rajoittaa liikkumista. Muunlaiset liikkumisvapauden puuttumiset ovat valtioneuvoston määrättävissä väestönsuojelulain 32 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan perusteella.

Edellä mainituin tavoin ymmärrettynä ei 12 § ole valiokunnan käsityksen mukaan ongelmallinen sen pääsäännön kannalta, ettei perusoikeuksista säätämistä tule delegoida. Valiokunnan mielestä tulisi kuitenkin harkita säännöksen täsmentämistä siten, että laista ilmenee rajoitusten lyhyt voimassaolo.

Hallitusmuodon 16 §:ssä säädetyn välttämättömyysvaatimuksen johdosta on tarkasteltava, millä tavoin puolustustilalain säännökset saatettaisiin sovellettaviksi puolustustilan aikana. Puolustustilalain 2 ja 3 luvun säännöksistä ilmenee, millaiset poikkeussäännökset ylipäänsä voivat tulla sovellettaviksi sodan tai kapinan aikana. Puolustustilan voimaansaattamisedellytysten täyttyessä säädettäisiin asetuksella, mitä puolustustilalain säännöksiä silloin sovelletaan.

Asetuksenantajan toimivaltaa rajoittaisi lain 2 §:n 1 momentin välttämättömyysedellytys, minkä lisäksi 7 §:n 1 momentista aiheutuisi samanlaisia rajoituksia myös säännösten soveltamistilanteisiin. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä lakiin ehdotettu järjestely täyttää hallitusmuodossa säädetyn välttämättömyysvaatimuksen.

Valiokunta on arvioinut myös ehdotettua puolustustilan voimaansaattamismenettelyä lain säätämisyjärjestyksen kannalta. Ehdotuksen mukaan soveltamisasetus (3 §) olisi käytännössä verraten tavanomaisen eduskunnan jälkitarkastuksen alainen. Jatkamisasetuksen (4 ja 5 §) eduskunta sen sijaan käsittelee ikään kuin ennakkollisesti myös asetuksen sisältöön ulottuvien vaikutuksien eli laajemmin kuin vain sen voimassaoloa.

Puolustustila-asetukset merkitsevät puolustustilan voimaansaattamista tai sen voimassaolon jatkamista. Näillä asetuksilla tehdään siten elintärkeitä valtiollisia ratkaisuja. Eduskunnan ehdotetunlainen osallistuminen puolustustilasta päättämiseen on sopusoinnussa sen hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin säännöksen kanssa, jonka mukaan presidentti päättää sodasta eduskunnan suostumuksella. Valiokunta viittaa myös puolustustila-asetuksiin liittyvään lainsäädäntövallan käyttöä koskevaan näkökohtaan: asetuksilla säädetään, mitkä ennalta annetun puolustustilalain säännökset ovat sovellettavina puolustustilan aikana. Kun lainsäädäntövaltaa hallitusmuodon 2 §:n 2 momentin mukaan käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa, on tämänkin säännöksen kannalta oikeasuhtaista, että eduskunta voi olla osallinen päätettäessä puolustustilan aikana noudatettavista lain säännöksistä. Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jo voimassa olevan sotatilalain 40 §:n mukaan eräät siihen perustuvat päätökset ovat eduskunnan jälkitarkastuksen alaisia (ks. myös PeVL n:o 2/1988 vp.).

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta katsoo ehdotetun puolustustilan voimaansaattamismenettelyn olevan säädettävissä tavallisella lailla.

Lain säätämisyjärjestyksen kannalta valiokunta on vielä arvioinut lain 24 §:n suhdetta hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään. Lain 24 § merkitsee sitä, että muun muassa kunnallisten viranomaisten on ryhdyttävä sotilasviranomaisten määräämiin toimiin puolustuslaitteiden ja liikenneväylien rakentamiseksi sekä muihin puolustusjärjestelyjä tukeviin toimiin.

Kuntien itsehallintoa ehdotus koskettaa siksi, että kunnalliset viranomaiset alistetaan sotilasviranomaisten määräysvaltaan. Alistussuhde voi, kuten 28 §:n perusteluista ilmenee, syntyä

joukkoyksikön komentajaan tai paikallisjoukkojen alueellisen johtoportaan päällikköön eli paikallisena pidettävään sotilasviranomaiseen nähden. Kuntien itsehallinnon eräänä piirteenä on pidetty kuntien hallinnon erillisyyttä valtion hallinnosta. Organisatorisella tasolla erillisyyden voidaan ymmärtää viittaavan siihen, että paikallistasolla määrättyjen asioiden hallinnon tulee kuulua joko kuntien viranomaisille tai valtion paikallisviranomaisille.

Lakiehdotuksen mukainen tilanne muistuttaa jossain määrin rakenteeltaan työllisyyslain (275/87) 11 §:ään pohjautuvaa tilannetta. Mainitun lainkohdan mukaan kuntien ja kuntainliittojen on ottaessaan uutta työvoimaa tiettyihin töihin tehtävä se paikallisten työvoimaviranomaisten osoittamalla tavalla. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossa n:o 14/1986 vp. tällaista sääntelyä mahdollisena tavallisessa laissa.

Ehdotuksessa on oleellista, että 24 § voi tulla sovellettavaksi vain alueella, johon kohdistuvan hyökkäyksen tai muun vastaavan toiminnan taikka niiden välittömän uhan takia on välttämätöntä ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin. Säännös ei kuitenkaan antaisi sotilasviranomaisille määräysvaltaa ilman valtioneuvoston eri päätöstä kahta viikkoa pidemmäksi ajaksi. Merkittävää on myös, että kunta on 38 §:n mukaan oikeutettu saamaan korvauksen aiheutuneista vahingoista. Näiden seikkojen perusteella, erityisesti 24 §:n soveltamisedellytysten tiukkuutta ja niissä kuvatun tilanteen vakavuutta tähden, perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä 24 §:n estämättä.

Muita seikkoja

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18—19/90) tuli Suomen osalta voimaan 23 päivänä toukokuuta 1990. Tämän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla koskee sodan tai muun kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan aikana sallittuja poikkeamisia sopimuksen velvoitteista. Artiklan 3 kappaleen mukaan sopijavaltion tulee pitää Euroopan neuvoston pääsihteeri tietoisena poikkeustoimista ja niiden syistä. Tämän sopimusmääräyksen vuoksi

ja 2 §:n 2 momentissa olevan teknisen virheen korjaamiseksi pykälä voitaisiin kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti:

2 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Puolustustilan voimaan saattamisesta ja lakkaamisesta on ilmoitettava kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/76) sopimusvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin välityksellä sillä tavoin kuin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kappaleessa määrätään. *Euroopan neuvoston pääsihteeri on pidettävä tietoisena puolustustilan voimaan saattamisesta ja lakkaamisesta sillä tavoin kuin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/90) 15 artiklan 3 kappaleessa määrätään.*

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin loppuosassa oleva kielellinen lipsahdus on oikaistava seuraavaan muotoon: ”... eduskunta ei ole päättänyt, että *asetus* on kumottava.”

Lain 17 §:n 3 momentin ja 20 §:n mukaan tietyt valvonnalliset tehtävät voidaan antaa valtion viranomaiselle. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisia tehtäviä on tarkoituksenmukaista uskoa vain hallintoviranomaisille eikä esimerkiksi tuomioistuimille, mihin esityksessä valittu muotoilu sinänsä antaisi mahdollisuuden. Tarkoitettujen valvontatehtävien uskomiin tuomioistuimelle valtioneuvoston tai sisäasiainministeriön päätöksellä saattaisi lisäksi liittyä sääätämisyjärjestykseen vaikuttavia näkökohtiaakin. Valiokunta edellyttääkin lakia täsmennettäväksi näissä kohdissa niin, että niissä käytetään ilmaisua ”valtion hallintoviranomaisen”.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä puolustustilalaki on 2 §:n 1 momentin viittauksen kautta sidottu asiallisesti hallituksen esitykseen n:o 248/1989 vp. sisältävään valmiuslakiin. Valmiuslakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Jos valmiuslakiehdotus hyväksytään jätettäväksi lepäämään yli vaalien, on myös puolustustilalakiehdotus ehdotusten keskinäisen riippuvuuden takia tällöin jäävä lepäämään yli vaalien.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho (osittain), jäsenet Häkämies (osittain), Jansson, Jäätteenmäki, Kekkonen (osittain), Laitinen (osittain),

Lamminen, Männistö (osittain), Niinistö, Ollila, Pohjola, Vistbacka (osittain) ja Vähänäkki (osittain) sekä varajäsenet Anttila (osittain), Apukka (osittain) ja Ikonen (osittain).

Eriävä mielipide

Perustuslakivaliokunnan olisi tullut mielestämme lausunnossaan hahmotella demokraattisen oikeusvaltion itsepuolustuksen yleisten periaatteiden suuntaviivat, jotka tulisi ottaa huomioon puolustusasiainvaliokunnan mietinnösä. Tällaista jaksoa valiokunnan enemmistö ei ole halunnut kirjata lausuntoonsa. Vasemmistoliiton edustajina katsomme, että näitä periaatteita ovat ainakin seuraavat näkökohdat:

Yleistä

Yleisenä periaatteena on oltava, että demokraattisen päätöksenteon rajoitukset ja kansalaisten perusoikeuksista poikkeaminen tulisi poikkeusoloissa supistaa mahdollisimman vähäisiksi. Tämä koskee erityisesti henkilökohtaisen vapauden sekä yhdistymis-, sanan- ja koontumisvapauden suojaa.

Kriisioloista selviytymisen eräänä keskeisenä välineenä ja edellytyksenä on pidettävä demokraattisen päätöksentekojärjestelmän ja perusoikeuksien suojan ylläpitämistä.

Samalla poikkeusolojen lailla säätelemissä tulisi ottaa huomioon valmisteilla oleva perusoikeusuudistus ja se mahdollisuus, että perusoikeusjärjestelmäämme täydennetään tietyillä Suomea jo nyt sitovilla ihmisoikeussopimusten määräyksillä (YK:ssä hyväksytty kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusyleissopimus).

Esityksen yksityiskohdista ja säätämisyjärjestysvalinta

Lakiehdotuksen 1 §. Lain soveltamisala (1 §:ssä) tulisi määritellä niin, että puolustustilan voimaan saattaminen kytkettäisiin selkeämpiin niihin perusteisiin, jotka oikeuttavat kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 4 artiklan — yleisen hätätilan, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa — perusteella poikkeamaan osasta sopimuksessa mainittuja ihmisoikeuksia (vastaava määräys on Euroopan neuvoston, EN, ihmisoikeussopimuksessa).

Hallituksen esityksessä, jonka valiokunnan enemmistö on tältä osin hyväksynyt, jää epäselväksi se, milloin ”kapina” saisi sellaiset mittasuhteet, että se oikeuttaisi KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamalla tavalla hyväksyttävästi poikkeamaan ihmisoikeuksista — hätätilaan nojautuen. Pelkkä oikeusjärjestyksen vaarantuminen ei sellaisenaan riitä hätätilan määreeksi.

Ehdotuksen 1 §:ssä lain soveltamisala on ilmaistu viittaamalla hallitusmuodon (HM) 16 §:ään, joka oikeuttaa lailla rajoittamaan kansalaisille hallitusmuodon II luvussa turvatut perusoikeuksia ”sodan tai kapinan aikana”. Sanat ”tai kapinan” lisättiin hallitusmuotoehdotukseen kansalaissodan jälkeen, ja tämän säännöksen pohjalta nykyistä sotatilalakia ryhdyttiin valmistelemaan heti hallitusmuodon vahvistamisen jälkeen.

Kapinakäsité heijastelee niin hallitusmuodon 16 §:ssä kuin voimassa olevassa sotatilalaissakin ensimmäisen tasavallan poliittisia oloja. Suomen poliittisten olojen muutos II maailmansodan päättymisen jälkeen verrattuna kansalaissodan jälkitilanteeseen on ollut huomattava. Kapinan — siinä merkityksessä, jota tuolla sanalla säätämisaikanaan tarkoitettiin — todennäköisyys tulevaisuudessa on äärimmäisen vähäinen.

Kapina on käsitteenä epämääräinen ja se saattaa alentaa puolustustilan voimaansaattamiskynnystä myös tilanteisiin, joissa on pikeminkin kysymys vakavuusasteeltaan sellaisesta poikkeustilasta, jota tarkoitetaan valmiuslakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa (voi aiheutua vakavaa vaaraa ... kansalliselle olemassaololle ...). Valmiuslakiesityksen säännökset riittävät kattamaan ne tilanteet, joita kapina-käsitteellä alkuperäisen merkityksensä sijasta voitaisiin myös ymmärtää.

Tässä voidaan samalla viitata edellä olleisiin yleisperusteluihin ja todeta, että puolustustilalakiin ei tulisi kirjata sellaisia poikkeusolojen käsitteitä, joiden sisältöä ei ole lakia säädettäessä kyetty riittävän täsmällisesti määrittelemään.

Jos lähtökohtana pidetään Euroopan ihmisoikeuselinten tulkintoja ihmisoikeusyleissopimuksen 15 artiklan mukaisen hätätilan sisällöstä, voidaan sanoa, että ihmisoikeuksista sallitaan poikkeuksia vain, kun kysymyksessä on sota tai muu kansakunnan elämää uhkaava hätätila.

EN:n ihmisoikeustoimikunta ja -tuomioistuin ovat lähteneet siitä, että 15 artiklan soveltaminen on sallittua vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Poikkeusten tekeminen katsottiin sallituksi esimerkiksi Irlannin tapauksessa, kun oli olemassa väkivaltainen salainen armeija (IRA) ja tämä armeija suoritti ulkopoliittisesti vaarallisia operointeja maan rajojen ulkopuolella ja kun terroritoiminta oli jatkuvasti ja hälyttävästi lisääntynyt tarkasteltuna olleen aikajakson puitteissa.

Sen sijaan Kreikan sotilasjuntan julistamaa hätätilaa vuoden 1960 luvun lopussa eivät Euroopan ihmisoikeuselimet katsooneet sopimuksen valossa sellaiseksi, joka olisi oikeuttanut rajoittamaan ihmisoikeuksia.

Perustuslakivaliokunnan olisi tullut lausunnossaan paneutua kapina-käsitteen omaksuessaan juuri tällaisiin erittelyihin, jolloin olisi

voitu havaita, miten epämääräisestä käsitteestä on kysymys.

Ehdotamme,

että valiokunnan lausunnossa esityksen 1 § olisikin tullut muotoilla uudestaan seuraavaan tapaan:

”Valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi (poist.) ja kansakunnan elämän ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla sodan aikana ja sen luomissa poikkeusoloissa voimaan puolustustila, josta selviytyminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.”

Lakiehdotuksen 2 ja 3 §. Puolustustilan julistamisasetus ja jatkamisasetus

Sodan syttyminen oletetaan lakiehdotuksessa ennalta arvaamattomaksi ja äkilliseksi tapahtumiseksi. Lähihistoria kuitenkin osoittaa pikeminkin sodan syttymistä edeltäneen jakson — jonka aikana sodan syttyminen on todennäköisempi kuin rauhan jatkuminen — olevan huomattavasti pidempi aika. Laissa sodan poikkeusoloja ei tulisi rakentaa siten, että eduskunta pääsääntöisesti sivuutetaan puolustustilasta päätettäessä.

HM 16 §:n nojalla tavallisella lailla voidaan säätää vain sellaisia perusoikeusrajoituksia, jotka ovat ”sodan tai kapinan aikana” välttämättömiä. Lakiehdotuksessa tämä välttämättömyysarvointi on siirretty lainsäädäntövallalta hallitusvallalle (2.1 §) ja kyseessä on siis uusi perusoikeusrajoitusten delegoinnin muoto, minkä vuoksi lakiehdotus muun muassa tulee säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti vaikeutetussa säätämisjärjestyksessä.

Mikäli puolustustilaki säädetään, tulisi hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestystä muuttaa niin, että eduskunnan hajotusoikeuden käyttäminen puolustustilan (myös valmiuslain tarkoittamien poikkeusvaltuuksien käyttämisen) aikana voidaan estää.

Ehdotamme,

että lausunnossa puolustusasiainvaliokunnalle olisi tullut lausua seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta edellyttää, että hallitus laatii välittömästi esityksen Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta niin, että eduskuntaa ei saa hajottaa puolustustila- ja valmiuslain toimivaltuuksia käytettäessä.”

Mikäli laki halutaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ja korjata ehdotusta tämän ongelman osalta, lakia voitaisiin muuttaa seuraavasti:

A. Pääsääntönä tulisi olla että sekä puolustustilan voimaan saattamisesta että sen jatkamisesta päättää eduskunta ilman lakiehdotuksen mukaista edeltävää asetusmenettelyä.

Ehdotamme,

että valiokunnan lausunnossa lakiesityksen 2 §:n 1 momentti olisi tullut muotoilla uudestaan seuraavasti:

”Puolustustila saatetaan voimaan lailla (poist.). Laissa säädetään, miltä osin 2 ja 3 luvun säännöksiä sovelletaan. Niitä saadaan säätää sovellettavaksi vain siltä osin, kuin se on välttämätöntä tämän lain tarkoituksen saavuttamiseksi, jos valmiuslaissa (/) säädetty toimivaltuudet eivät siihen riitä.”

B. Kiiretilanteita varten säädettäisiin toissijainen oikeus valtioneuvostolle myöntää valtuus puolustustilan julistamiseen uudessa 2 §:n 2 momentissa, jolloin esityksen 2 momentti siirtyisi lain 2 §:n 3 momentiksi seuraavasti:

Ehdotamme,

että valiokunnan lausunnossa olisi tullut lisätä esitykseen uusi 2 momentti, jolloin esityksen 2 momentti olisi siirretty lain 3 momentiksi:

”Mikäli valtakunnan ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuu ennalta arvaamaton uhka, jonka vuoksi tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi on välttämätöntä saattaa maa välittömästi puolustustilaan, se voidaan tehdä asetuksella. Viimeistään seitsemän päivän kuluttua asetuksen antamisen jälkeen eduskunta on kutsuttava koolle päättämään, miltä osin puolustustilaa koskeva asetus on oleva voimassa. Eduskuntaa ei saa hajottaa puolustustilan voimassa ollessa.”

C. Jatkamistilanteissa ei enää tarvittaisi ase-

tusmallia, koska tällöin ei olisi kyseessä kiiretilanne.

Ehdotamme,

että valiokunnan lausunnossa puolustusasiainvaliokunnalle esityksen 4 § olisi tullut esittää poistettavaksi ja esityksen 3 §:n 1 momentti kuulumaan seuraavasti:

”Ennalta arvaamattomasta syystä säädetyn puolustustilan jatkamisesta päättää eduskunta. Puolustustilaa voidaan jatkaa enintään puoleksi vuodeksi kerrallaan. Eduskunnan päättäessä puolustustilan jatkamisesta sen tulee päättää samalla, saako asetus jäädä voimaan sellaiseenaan vai onko se kumottava kokonaan tai osittain ja onko se voimassa säädetyn vai lyhyemmän ajan.”

D. Puolustustilan jatkamiselle esityksen 4 §:ssä asetettua määräaikaa pitää joka tapauksessa lyhentää esityksen 1 vuodesta 6 kuukauteen. Poikkeusvaltuuksien käyttäminen yhdenjaksoisesti vuoden ajan ilman eduskunnan kontrollia on ristiriidassa laille asetettavien yleisperiaatteiden kanssa.

Mikäli puolustusasianinvaliokunta ei katsoisi aiheelliseksi tehdä edellä esitettyjä muutoksia esityksen 2 ja 3 §:ään, ehdotamme,

että lausunnossa olisi esityksen 4 §:n 1 momenttia esitetty muutettavaksi seuraavasti:

”Puolustustilaa voidaan 1 §:ssä ja 2 §:n 1 momentissa säädetyn edellytyksin jatkaa asetuksella (jatkamisasetus), joka on annettava määrätyksi, enintään kuuden kuukauden pituiseksi ajaksi kerrallaan. Mitä 3 §:n 2 momentissa on säädetty, koskee myös jatkamisasetusta.”

Lakiehdotuksen 9 §. Turvasäilömenettely (9 §) on kansalaisten yleisen oikeusturvan kannalta kyseenalainen

Turvasäilön käyttämisedellytyksiä ei voida muotoilla laissa niin, että voitaisiin varmuudella estää sen väärinkäyttömahdollisuus. Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa mainittujen rikosten ehkäisemiseksi ovat käytettävissä normaalit rikosprosessuaaliset pakkokeinot ja ri-

koslain maanpetosta ja valtiopetosta koskevat säännökset, joita rikoslakiprojektin II vaiheessa ollaan uudistamassa.

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa säädetään, että jos henkilön, joka ei ole kansanedustaja, voidaan aikaisemman rikollisen toimintansa vuoksi tai muuten pätevin perustein epäillä todennäköisesti syyllistyneen valtiopetokseen tai maanpetokseen taikka muuhun sellaiseen rikokseen, joka on omiaan vahingoittamaan tai vaarantamaan valtakunnan puolustusta tai sen turvallisuutta, poliisipiirin päällikö voi enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan velvoittaa hänet asumaan määrätyllä paikakunnalla tai oleskelemaan määrättyssä paikassa ja asettaa hänet samalla erityisen silmäläpidon alaiseksi taikka määrätä hänet muuttamaan oleskelupaikkakunnaltaan.

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentti määrää, että jos 8 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet ovat lain tarkoituksen saavuttamisen kannalta riittämättömiä, sanotun pykälän 1 momentissa tarkoitetun henkilön asuinpaikan yleinen alioikeus voi poliisipiirin päällikön, poliisitarkastajan, suojelupoliisin päällikön tai poliisiylijohdajan vaatimuksesta määrätä hänet otettavaksi turvasäilöön enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Ehdotetun kaltaista turvasäilömenettelyä (8 ja 9 §) ei pidetty tarpeellisena edes voimassa olevaa sotatilalakia vuonna 1930 säädettäessä. Toisen maailmansodan aikana turvasäilömenettely oli tosin käytössä, mutta ei sotatilalain nojalla vaan tasavallan suojelulain nojalla. Tähän menettelyyn myös turvauduttiin niin, että samanaikaisesti turvasäilössä saattoi olla yli neljäsataakin henkilöä. Menettelyn tarjoamista mielivallan mahdollisuuksista todistavat muun muassa ne korvaukset, joita sodan päätyttyä turvasäilöön otetuille suoritettiin.

Turvasäilön käyttämisellä paitsi kajotaan yksilön ehkä tärkeimpään perusoikeuteen, henkilökohtaiseen vapauteen, myös pystytään varsin pitkälle lamauttamaan tai vääristämään demokraattisen järjestelmän toimintaa.

Turvasäilömenettelyssä, kun se ehdotuksessa sidotaan aikaisempaan lainvastaiseen toimintaan, ajaudutaan myös helposti ristiriitaan sen keskeisen rikosoikeudellisen periaatteen kanssa, jonka mukaan samasta teosta yksilölle saadaan langettaa haitallisia seuraamuksia vain kerran.

Asiantuntijalausuntoon viitaten voidaan myös todeta, että sekä KP-sopimuksen 15 ar-

tiklan kuin myös EN-sopimuksen 7 artiklan tarkoittamia ehdottomia ihmisoikeuksia, joista ei voi poiketa sodankaan oloissa, on myös yleinen rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate. Mahdollisuus kohdistaa vapaudenriisto henkilöön, jonka voidaan ”pätevin perustein epäillä todennäköisesti syyllistyneen” tulevaisuudessa rikokseen, on tämän oikeusvaltiollisen laillisuusperiaatteen vastainen.

Ehdotammekin,

että perustuslakivaliokunnan olisi tullut lausunnossaan ehdottaa 9 §:n poistamista lain säännöksistä.

Lakiehdotuksen 10 §. Yhdistyksen ja oikeushenkilön toiminnan jatkamisen kieltäminen (10 §) — Tarpeeton — Yhdenvertaisuus vaarantuu — Kaikkia puolueita käsiteltävä samalla tavoin

HM 10 §:n mukaan ”Suomen kansalaisella on ... niin myös oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta kokoontua keskustelemaan yleisistä asioista tai muussa luvallisissa tarkoituksissa... ”

Laki yleisistä kokouksista (6/07) puolestaan säättää yksityiskohtaisesti perusoikeuden käyttämisestä.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädetään, että jos rekisteröity tai rekisteröimätön yhdistys on toiminnallaan muutoin kuin joukkoviestinnässä vaarantanut tai sen toiminnan voidaan todennäköisin syin epäillä vahingoittavan tai vaarantavan valtakunnan puolustusta tai sen turvallisuutta, valtioneuvosto voi kieltää kyseisen yhdistyksen, ei kuitenkaan eduskunnassa edustetuna olevan rekisteröidyn puolueen, toiminnan jatkamisen kokonaan tai osittain.

Lakiehdotuksen 11 §:ssä mahdollistettaisiin poliisipiirin päällikölle oikeus kieltää yksittäistapauksessa HM 10 §:ssä turvattu kokoontumisvapaus.

Kansalaiset ja heidän muodostamansa erilaiset yhteiskunnalliset ryhmittymät voitaisiin asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan. Keiden kokoukset katsottaisiin sellaisiksi, että ne pitäisi kieltää valtakunnan puolustusta vahingoittavana tai vaarantavana? Riittäisikö tähän esimerkiksi virallisesta käsityksestä poikkeava näkemys, miten sotatilasta selviydytään rauhan aikaan eli suhtautuminen sotaan? Tai miten eri poliisipiirin päälliköt asennoituvat pasifistisia

näkemyksiä edustavien kokouksiin eli yleisempään asenteeseen suhtautumisessa asevoiman käyttämiseen? Entä sodan ajan hallituksen politiikkaa arvostelevat kokoukset, kuinka niihin suhtaudutaan? Vaarantavatko kaikki tällaiset mielenilmaisut "valtakunnan puolustusta"?

Pelottavan vastauksen tähän antavat esityksen 10 §:n perustelut, joissa todetaan, että yhdistyksen lakkauttamispäätöstä harkittaessa "harkintaan voisi sisältyä poliittisia tai kansainvälisepoliittisia näkökohtia, joiden arvottaminen kuuluu sopivimmin valtioneuvostolle".

Vastaavasti kokousten kieltämisen mahdollistavan 11 §:n perusteluissa perustellaan kokouslakia laajempia poliisin toimivaltuuksia "hajoittaa kokous, jos sen kulusta ilmenee, että kokouksen jatkaminen saattaisi vahingoittaa tai vaarantaa valtakunnan puolustusta tai sen turvallisuutta. Vahingoittaminen tai vaarantaminen saattaisi johtua monista syistä, kuten esimerkiksi hyväksyttäväksi esitetystä päätöksestä tai kokouksen organisoitumisesta joukkoliikედinnäksi".

Lähtökohtana tulisi olla, että turvataan demokraattisten perusoikeuksien käyttäminen ja tätä kautta kriisistä selviydytään. Suljettu ja manipuloitu poliittinen julkisuus eivät tuota kansakunnan selviytymisen kannalta parasta tulosta.

Ehdotammekin,

että perustuslakivaliokunnan olisi tullut lausunnossaan ehdottaa ehdotuksen 10 ja 11 §:ää poistettavaksi.

Lakiehdotuksen 12 §. Liikkumisvapauden rajoitukset

Ehdotuksen 12 § voidaan tulkita säännöksi, jolla annetaan lainsäädäntövaltaa lääninhallitukselle ja poliisipiirin päällikölle HM 7 §:n sisältämän liikkumisvapauden sääntelyyn asianomaisen viranomaisen toimialueella. Kyseessä on lainsäädäntövalan delegointi, joka edellyttää VJ 67 §:n mukaista vaikeutetun lainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä.

Lakiehdotuksen 13 ja 14 sekä 40—42 §. Sananvapaus

Esityksen hyvänä puolena on se, että yleises-

tä ennakkosensuurista on luovuttu. Lähtökohtana pitäisi olla se, että sodan aikanaikin selviydytään ilman sensuuria. Ehdotuksen 14 §:ään on kuitenkin rakennettu tapauskohtainen (pisteittäinen) ennakkosensuurijärjestelmä.

Tätä säännöstä rasittaa sama ongelma kuin kokoontumisvapautta koskevaa säännösehdo- tusta, koska se mahdollistaa valtakunnan puolustus- tai turvallisuusintressiin vetoamalla delegoida yksittäistapauksellista päätäntävaltaa, ilman että tietäisimme, keihin sensuuri tulisi kohdistaa. Riittääkö pelkkä kielteinen yleis- asenne vallitsevaan sotaan riittäväksi perus- teeksi määräaikaiselle ennakkosensuurille?

Ennakkosensuurin mahdollisuus ulottuu vai- kutuksiltaan sen tosiasiallista alaa laajemmak- si. Mikään radioasema tai toimittaja ei halua tulla pistesensuurin kohteeksi, joten on enna- koitava kontrolliviranomaisen kantoja vallitse- vaan tilanteeseen. Näin poliittinen julkisuus halvaantuu ja yhdenmukaisen — totalitaarisen yhteiskunnan — tiedonvälityksen näköala on käsillä.

Perusoikeuteen puuttuminen jää epämääräi- seksi

Ensinnäkin HM 10 §:n sisältämään sananva- pautteen puuttumisen perusteet ja toimivallan delegointi yksittäistapauksiin jää liian paljon auki. Samalla säännös vaarantaa HM 5 §:n edellyttämän kansalaisten yhdenvertaisen koh- telun vaatimuksen samanlaisissa tapauksissa.

Ehdotuksen 14 § tulisi edellä mainituilla pe- rusteilla poistaa samoin kuin 13 §, jonka osalta ovat käytettävissä normaalit rikosoikeudelliset keinot. Ehdotuksen 40 ja 42 § käyvät näin ollen tarpeettomiksi.

Ehdotammekin,

että perustuslakivaliokunnan olisi tullut lausunnossaan ehdottaa lakiehdotuksen 13, 14, 40 ja 42 § poistettaviksi.

Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katsomme,

että perustuslakivaliokunnan olisi tullut lausunnossaan esittää, että halli- tuksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 1990

Lauha Männistö

Asko Apukka