

Puolustusasiainvaliokunnan mietintö n:o 6 hallituksen esityksestä puolustustilalaksi

Eduskunta on 20 päivänä helmikuuta 1990 lähettänyt puolustusasiainvaliokuntaan valmis-
televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o
249/1989 vp.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mu-
kaisesti hankkinut edellä mainitusta esityksestä
perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on
otettu mietinnön liitteeksi. Lisäksi valiokunta
on hankkinut lausunnon sosiaalivaliokunnalta.
Myös tämä lausunto on otettu mietinnön liit-
teeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina halli-
tusneuvos Pekka Pitkänen puolustusministeri-
östä, kenraaliluutnantti Pertti Tolla pääesikun-
nasta, hallinnollinen sihteeri Matti Piispanen
puolustusneuvostosta, vanhempi hallitussihtee-
ri Martti Anttinen valtiovarainministeriöstä,
johtokunnan vs. jäsen Markku Puntila Suo-
men Pankista, hallitusneuvos Onni Juva
kauppa- ja teollisuusministeriöstä, suunnittelu-
johtaja Mika Purhonen ja toimistopäällikkö
Hannes Kulmala puolustustaloudellisesta suun-
nittelukunnasta, varatuomari Salme Sauvon-
saari Suomen Kaupunkiliitosta, varatuomari
Astrid Thors Finlands svenska kommunför-
bundista, varatuomari Antero Oksanen Suo-
men Kunnallisliitosta, ylijohtaja K. J. Lång ja
varatuomari Heikki Kanninen oikeusministe-
riöstä, poliisiylitarkastaja Raimo Turkki sisä-
asiainministeriöstä, toimitusjohtaja Veikko
Löyttyniemi Sanomalehtien Liitosta, toimin-
nanjohtaja Pentti Kurunmäki Paikallislehtien
Liitosta, pääsihteeri Pertti Alanen maanpuo-
lustustiedotuksen suunnittelukunnasta, kans-
liapäällikkö Juhani Korpela liikenneministeri-
östä, johtaja Jussi Tunturi Oy Yleisradio
Ab:stä, toiminnanjohtaja Mikko Huuskonen
Suomen Kaapelitelevisioliitosta, päätoimittaja
Timo Vuortama Suomen Sanomalehtimiesten
Liitosta, toimitusjohtaja Kai Salmi Suomen
Paikallisradioliitosta, puheenjohtaja Erkki
Tuomioja Suomen Sadankomitealiitosta, laki-
mies Pentti Itkonen Akavasta, lakimies Kirsti

Palanko-Laaka Suomen Ammattiliittojen Kes-
kusjärjestö SAK:sta, osastonjohtaja Timo Ver-
tanen Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen
Keskusliitto TVK:sta, neuvottelupäällikkö
Martti Reuna Suomen Teknisten Toimihenki-
löjärjestöjen Keskusliitto STTK:sta, poliisineu-
vos Seppo Tiitinen suojelupoliisista, pääsihtee-
ri Eeva-Liisa Tuominen tasa-arvoasiain neu-
vottelukunnasta, ylijohtaja Pekka Myllyniemi
sisäasiainministeriöstä, pääsihteeri Martti Put-
kiranta Suomen Väestönsuojelujärjestöstä ja
puheenjohtaja Tuulikki Petäjaniemi Naisjär-
jestöjen Keskusliitosta.

Valiokunnalle ovat kirjalliset lausuntonsa
jättäneet assistentti Jussi Nuorteva Helsingin
yliopistosta, Kokoomuksen Naisten Liitto, So-
sialidemokraattiset Naiset ja Suomen Keskus-
tanaiset.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettä-
väksi sotatilalain tilalle puolustustilalaki, joka
vastaisi muuttuneen sodan kuvan ja maamme
yhteiskunnallisen kehityksen mukanaan tuomia
uusia vaatimuksia. Uusi laki koskisi sotatila-
lain tavoin hallitusmuodon 16 §:ssä tarkoitet-
tuja poikkeusoloja eli sotaa ja kapinaa, joiden
aikana puolustustila voitaisiin saattaa voi-
maan.

Puolustustilalaki koskisi kansallista hätäti-
laa, joka aiheutuisi aseellisesta konfliktista.
Tällaista tilannetta sääntelee nykyisin sotatilas-
ta vuonna 1930 annettu laki, jota sovellettiin
toisen maailmansodan aikana, mutta jonka
nyttämmin on katsottu vanhentuneen monilta
osiltaan.

Puolustustilalaki mahdollistaisi sen, että val-
tiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeus-
järjestyksen ylläpitämiseksi saatetaan voimaan
puolustustila, jonka aikana viranomaisilla voisi
olla erityisiä toimivaltuuksia normaaliajan val-
tuuksiin verrattuna.

Puolustustilan aikaisten toimivaltuuksien
käyttäminen olisi sidottu kaikkien ylimpien
valtioelinten eli eduskunnan, tasavallan presi-

dentin ja valtioneuvoston samansuuntaisiin päätöksiin.

Viranomaisten puolustustilan aikaiset erityisvaltuudet koskisivat valtakunnan puolustusta tukevia ja sen turvallisuutta lujittavia yleisiä turvallisuustoimenpiteitä sekä sotilaallisen ja taloudellisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamista.

Puolustustilalailla pyritään yhdistämään maanpuolustuksen tarpeet ja perusoikeuksien turvaaminen mahdollisimman pitkälti. Puolustautuminen aseellista hyökkäystä vastaan ja kansan perustavien oikeuksien turvaaminen voivat vaatia hyökkäyksen laadusta ja voimakkuudesta riippuen kansalaisten eräiden perusoikeuksien rajoittamista. Kaikkia viime sotien aikana sovellettuja perusoikeuksien rajoittamismahdollisuuksia ei kuitenkaan tarvita. Toimenpiteen kohteeksi joutuneilla olisi yleensä valitusoikeus lain nojalla tehdyistä hallintopäätöksistä.

Puolustustilalaki on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan kuin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla käsiteltävä valmiuslaki.

Puolustustilalakiehdotus on sovitettu yhteen ensi sijassa sotaa lievempiä poikkeusoloja sääntelevän, yhteiskunnan toimintojen turvaamista poikkeusoloissa koskevan valmiuslakiehdotuksen kanssa.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta toteaa, että esitys vanhentuneen sotatilalain uudistamiseksi on tarpeellinen. Valiokunta painottaa myös sen seikan tärkeyttä, että sodan aikana sovellettavat poikkeussäännökset perustuvat etukäteen ja perusteellisesti valmisteltuun lainsäädäntöön. Täten voidaan myös välttää tarpeettomat kansalaisten perusoikeuksien rajoitukset.

Valiokunta katsoo, että esitykseen on riittävässä määrin sisällytetty sellaisia säännöksiä, jotka ottavat huomioon oikeusturvaa ja perusoikeuksia koskevat periaatteet toimivaltuuksia sovellettaessa. Valiokunta toteaa myös, että ehdotettu laki on valiokunnan tekemien tarkennusten jälkeen sopusoinnussa Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa.

Valiokunta korostaa, että lakiehdotuksen 12 §:n nojalla annettavien määräysten tulee olla alueellisesti mahdollisimman rajattu ja

ajalliselta kestoaltaan lyhytaikaisia. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa myös hallituksen esityksessä ilmeneviin perusteluihin sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoon.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen 28 § koskettaa kuntien itsehallintoa 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 viitattavan siihen, että paikallistasolla määrättyjen asioiden hallinnon tulee kuulua joko kuntien viranomaisille tai valtion paikallisviranomaisille.

Valiokunta korostaa 30 §:n nojalla tilapäiseen työntekoon määrättyjen velvollisuutta suorittaa vain voimiansa ja kykijensä mukaista työtä. Kun tilapäisen työntöön tekemisen velvollisuus on ulotettu 15-vuotiaista 65-vuotiaisiin, on määräysten antamisessa käytettävä erityistä harkintaa. Kun tilapäiseen työntekoon määrätyn oikeuksista ja velvollisuuksista on voimassa, mitä valmiuslaissa ja työvelvollisuudesta on säädetty, tulevat sovellettaviksi myös asiaa koskevat palkkausmääräykset riippumatta siitä, ovatko osapuolet työ-, virka- tai toimisopimukseen sidottuja. Valiokunta korostaa myös sitä, että työstä suoritettavassa korvauksessa on otettava huomioon tilapäiseen työntekoon määrätyn velvollisuus käyttää tarvittaessa omia työvälineitä.

Kun tilapäiseen työntekoon määrätyn oikeuksista ja velvollisuuksista on voimassa, mitä valmiuslaissa on säädetty, tulee myös työaika, työsuojelua ja muita työhön liittyviä työntekijän oikeuksia soveltaa tilapäiseen työntekoon. Tämä koskee muun muassa viikkolepoa ja muita vastaavia seikkoja, jotka liittyvät laissa säädettyyn 12 työpäivän vastoin tahtoa tehtävään työhön.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 21 §:n perusteluissa on viitattu jo kumottuun lakiin sotatarvikkeiden maastaviennistä (318/38). Tässä kohdassa on viitattava nyt voimassa olevaan puolustustarvikkeiden maastavientiä ja kauttakuljetusta sääntelevään lakiin (242/90).

Puolustusministeriö on kirjeellään puolustusasiainvaliokunnalle 26.9.1990 ilmoittanut,

että hallituksen esitykseen on Valtion painatuskeskuksessa suomenkieliseen kappaleeseen teknisistä syistä syntynyt painatusvirheitä. Sivulla 23—25 on 21 §:n yksityiskohtaiset perustelut painettu kahdesti. 21 §:n ensimmäinen painatuskerta olisi esityksestä poistettava. Sivulla 25 on yksityiskohtaisista perusteluista 23 §:n perustelujen loppuosa, 24 §:n perustelut ja 25 §:n perustelujen alkuosa pudonnut ladonnasta kokonaan pois. Selkeyden vuoksi on valiokunta sisällyttänyt mietintöönsä puuttuvat osat, jotka on sivulta 25 ja 23 §:stä alkaen ja päättyen sivulla 25 alkavaan kappaleeseen ”Pykälässä tarkoitettu...” otettu tähän näin kuuluvana:

”23 §. Sotilaalliset puolustustoimenpiteet on voitava sopeuttaa nopeasti ja joustavasti tilanteen vaatimuksiin. Koska pykälässä tarkoitettujen toimenpiteiden ei voida viivytyksiä, toimivaltuuksien käyttö myönnettäisiin suoraan 28 §:ssä nimetyille sotilasviranomaisille.

Pykälän liittyminen välittömästi tarpeellisiin puolustustoimiin ilmenisi siitä, että sitä voitaisiin soveltaa vain sellaisella rajatulla alueella, johon kohdistuisi hyökkäys tai muuta vastaava toimintaa tai näiden välitöntä uhkaa.

Pykälässä tarkoitettuna uhkana ei ole vain perinteinen aseellinen toiminta, vaan myös esimerkiksi biologiset tai kemialliset taisteluaset. Tiedonvälitysyhteyksien tuhoamiseen voitaisiin käyttää lukuisia menetelmiä. Tämän johdosta säännöksessä on hyökkäykseen rinnastettu vastaava muu toiminta.

Sotilasviranomaisella olisi toimivalta määrätä, että paikallisten asukkaiden ja muun alueella oleskelevan väestön on siirryttävä muualle. Säännökseen on sisällytetty väestön siirrot sen takia, että näin voitaisiin selkeyttää eri viranomaisten yhteistoimintaa ja keskinäistä toimivaltaa. Sotilasviranomaisten suorittamien väestönsiirtojen edellytyksinä olisivat sotilaallisen puolustuksen vaatimukset, jotka ovat osittain toiset kuin väestönsuojelulaissa, poliisilaissa (84/66) ja palo- ja pelastustoimesta annetuissa laissa (559/75) olevien, ihmisten siirtoa koskevien säännösten perusteet. Myös toimivaltainen viranomainen olisi muu kuin edellä mainituissa laeissa mainittu viranomainen.

Läänin-, piiri- ja paikallisviranomaisten olisi pantava sotilasviranomaisten määräämä väestönsiirto toimeen virka-apuun rinnastettavalla tavalla.

24 §. Edellisessä pykälässä tarkoitettulla alueella läänin-, piiri- ja valtion paikallishallinto- viranomaisten sekä kunnallisten viranomaisten

olisi ryhdyttävä sotilasviranomaisen määräämiin toimenpiteisiin puolustuslaitteiden ja liikenneväylien rakentamiseksi samoin kuin muihin puolustusjärjestelyjä tukeviin toimiin. Kysymykseen saattaisivat tulla sellaiset toimet, joiden suorittamiseen sotilasviranomaisilla ei olisi käytännössä mahdollisuuksia tai joiden suorittaminen siviiliviranomaisten toimesta olisi tarkoituksenmukaisinta.

Kunnan ja sotilasviranomaisten suhteeseen soveltuu hallitusmuodon 51 §:n 2 momentti, jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään.

Kuntien perustuslainvoimaisesti turvattuun itsehallintoon on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu kuuluvan muun muassa kunnallinen verotusoikeus, oikeus kunnan itse valitsemaan hallintoelimiin sekä oikeus itse päättää kunnan virkamiesten ja työntekijöiden palkkauksesta ja muista heidän palvelussuhteistaan koskevista ehdoista. Tavallisella lailla on ollut mahdollista säätää muun muassa raastuvanoikeuksien ja maistraattien valtiollistamisesta, valtion viranomaisten myöntämästä erivapaudesta kunnalliseen virkaan, valtion viranomaisten myöntämistä kunnallisveron helpotuksista ja lykkäyksistä, kuntien verovelvollisuudesta toimintojensa osalta ja myös rahoitustehtävästä valtioon nähden sekä siitä, että kunnan on pyrittävä työllistämään tai sen tulee työllistää työnhakija valtion työvoimaviranomaisen osoitukseen perustuen.

Kuntien itsehallinnon oikeudellisten perusteiden voidaan katsoa viittaavan siihen, että paikallistasolla hallinto kuuluu joko kunnallisille viranomaisille tai valtion paikallisviranomaisille. Ehdotetun säännöksen nojalla näin olisi myös niissä tapauksissa, joissa kunnalliset viranomaiset suorittaisivat sotilasviranomaisten osoittamia tehtäviä. Kysymys olisi eräänlaisesta virka-avun antamisesta sotilasviranomaisille. Vallitsevan käsityksen mukaan kunnille voidaan lailla tietyissä rajoissa antaa uusia tehtäviä.

Pykälässä tarkoitettujen toimenpiteiden olisi asetettava asianomaisten viranomaisten toiminnassa kiireellisyysjärjestyksessä etusijalle. Viranomaisten tulisi kohdistaa niiden suorittamiseen kaikki tarvittavat ja käytettävissä olevat materiaali- ja henkilöstövarat.

Pykälän nojalla 23 §:ssä tarkoitettulla alueella puolustukseen käytettävät joukot voisivat puolustusjärjestelyjen vaatimalla tavalla käyt-

tää, siirtää tai hävittää alueella olevaa kiinteää ja irtainta omaisuutta.

Pykälän toimivaltuudet on sopeutettu yhteen valtakunnan puolustamisen perusjärjestelmän — alueellisen puolustusjärjestelmän — periaatteiden kanssa. Sotilaallista toimintaa ei voida rajoittaa ainoastaan valtakunnan raja-alueille, vaan sotatoimia saatetaan käydä syvälläkin valtakunnan alueella. Lisäksi ilmavoimien ja ohjusten kehittyminen sekä erikoisjoukot ovat tehneet mahdolliseksi iskujen kohdistamisen koko valtakunnan alueelle. Sotilaallinen toiminta keskittyisi usein juuri niille alueille, joilla sijaitsevat yhteiskunnan tärkeimmät toiminnot.

Puolustuksessa käytetään hyödyksi kaikkia sotilaallisesti merkittäviä maasto- ja muita olosuhteita. Alueella olevan irtaimen ja kiinteän omaisuuden on tarvittaessa oltava nopeasti ja tehokkaasti joukkojen käytettävissä. Puolustustilanne voidaan rinnastaa pakkotilaoikeuden käyttämiseen. Pienemmän edun on väistytävä suuremman tieltä.

Lisäksi yleisten soveltamisedellytysten lisäksi pykälässä olisi asetettu vaatimukseksi, että omaisuuteen kohdistuvien toimenpiteiden tulisi tapahtua puolustusjärjestelyjen vaatimalla tavalla.

Pykälässä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön olisivat oikeutettuja alueen puolustukseen käytettävät joukot. Puolustusvoimien organisaatio rakentuu sekä rauhan että sodan aikana selviin käskyvaltasuhteisiin. Kullakin joukolla on määrätty johtaja. Pienen kohteen puolustuksessa käytettäisiin ryhmää tai joukkuetta.

Tässä pykälässä säännellyt toimenpiteet eivät edellyttäisi 28 §:ssä nimetyn sotilasviranomaisen päätöstä.

25 §. Puolustusvoimien poikkeusolojen materiaalsen valmiuden tulee perustua hyvissä ajoin suoritettuihin toimenpiteisiin. Pääsäännön mukaisesti toimivaltuuksien käyttö ennen tässä laissa tarkoitettuja poikkeusoloja perustuisi valmiuslakiehdotukseen. Valtuuksien käytöstä päättäisi valtioneuvosto asetuksen rajoissa.

Tämän pykälän tarkoituksena on luoda edellytykset puolustusvoimien varustamiseksi sodan aikana sellaisella materiaalilla, jota vielä olisi saatavilla ja joka olisi välttämätöntä alueellisten puolustusjärjestelyjen toteuttamiselle.

Pykälää sovellettaisiin 23 §:ssä tarkoitettulla alueella. Säännöksen 1 momentti ilmaisisi etusijajärjestyksen tämän pykälän ja valmiusla-

kiehdotuksen 32 ja 33 §:n tai tämän lain 17—19 §:n mukaisten toimivaltuuksien käytön välillä. Kyseessä olisivat kiireelliset alueelliset puolustustoimenpiteet. Sotilasviranomainen voisi määrätä riippumatta siitä, mitä edellä mainituissa säädöksissä on säädetty, että jokainen on velvollinen luovuttamaan alueen puolustukseen käytettävälle joukoille tai niiden toimintaa palveleville yrityksille näiden toimintainedellytysten turvaamiseksi tarpeellisia hyödykkeitä. Pykälässä on esimerkkeinä tällaisista hyödykkeistä mainittu sotatarvikkeet, ravinto- ja polttoaineet, alukset, ilma-alukset, moottoriajoneuvot sekä työkonéet ja laitteet. Luovutusvelvollisuus olisi laaja-alainen ja käsittäisi kaikki tarpeelliset hyödykkeet. Määräystä toimeenpantaessa olisi pyrittävä huolehtimaan siitä, että velvoitteet jaksuvat tasapuolisesti velvoitettujen kesken.”

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä puolustusasiainvaliokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä, minkä vuoksi valiokunta on asettanut lakiehdotuksen hyväksymisen kannalle. Valiokunta on kuitenkin katsonut tarpeelliseksi tehdä ehdotukseen eräitä muutoksia ja täydennyksiä. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18—19/90) tuli Suomen osalta voimaan 23 päivänä toukokuuta 1990 eli käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen antamisen jälkeen. 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 poikkeus-toimista ja niiden syistä. Tämän sopimusmääräyksen vuoksi ja 2 §:n 2 momentissa olevan teknisen virheen korjaamiseksi on valiokunta ehdottanut pykälää täydennettäväksi. Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin loppuosaan sisältyvä kielellinen virhe on valiokunnan toimesta korjattu.

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momenttiin on valiokunta tehnyt lisäyksen sen johdosta, että kansainvälinen ammatillista järjestäytymisvapautta koskeva sopimus n:o 87 ja erityisesti sen 4 artikla kieltää ammattiyhdistysten lakkauttamisen tai toiminnan kieltämisen hallinnollisin toimenpitein. Yleissopimus ei tunne poikkeusoloja, joiden aikana voitaisiin poiketa sopimuksen takaamista oikeuksista. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n piirissä on todettu, että 4 artiklan kieltoa tulee soveltaa myös hätätilan

aikana. Tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi on valiokunta myös ehdottanut, että lakiehdotuksen 10 §:ssä valtioneuvostolle uskottu toimivalta siirrettäisiin ylimmälle tuomioistuimelle. Tätä puoltavat asian luonne, nopeusnäkökohdat, käytännön yhtenäisyys sekä oikeusvarmuus. Valiokunta on lakiehdotuksen 13 §:n kohdalla ehdottanut pykälän loppuosassa olevan sanan ”ilmeisesti” poistettavaksi. Ehdotusta perustellaan sillä, että termi on tulkinnallinen ja ennalta määrittelemätön.

Lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin ja 20 §:n mukaan tietyt valvonnalliset tehtävät voitaisiin antaa valtion viranomaiselle. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisia tehtäviä on tarkoituksenmukaista uskoa vain hallintoviranomaisille eikä esimerkiksi tuomioistuimille, mihin esityksessä valittu muotoilu antaisi mahdollisuuden. Tarkoitettujen valvontatehtävien uskomiseen tuomioistuimelle valtioneuvoston tai sisäasiainministeriön päätöksellä saattaisi lisäksi liittyä sääätämisyjärjestykseen vaikuttavia näkökohtia. Valiokunta ehdottaa lakia täsmen-

nettäväksi näissä kohdissa niin, että niissä käytetään ilmaisua ”valtion hallintoviranomaisen”. Lakiehdotuksen 33 §:n kohdalla on valiokunta nähnyt tarpeelliseksi ehdottaa pykälän lopussa olevan sanamuodon ”yleisölle lähetettävässä ohjelmassa” muuttamista muotoon ”yleisölle suunnatussa lähetyksessä”. Ehdotettu muutos varmistaisi näiltä osin sananvapauden ja poistaisi vaaran siitä, että viranomaiset voisivat puuttua toimitukselliseen aineistoon. Muutos ei vaikuttaisi 33 §:ään sisältyvään velvoitteeseen julkaista tai lähettää kansalaisten turvallisuuteen liittyviä viranomaistiedotteita.

Valiokunta on todennut, että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Edellä olevan perusteella puolustusasiainvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Puolustustilalaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

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 kohdassa 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.*

3 ja 4 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 §

Kun eduskunta on tehnyt 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, saadaan jatkamisasetuksessa mainittuja tämän lain säännöksiä soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että *asetus* on kumottava.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

6 ja 7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Valtakunnan puolustusta tukevat yleiset turvallisuustoimenpiteet

8 ja 9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 §

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 edustettuna olevan rekisteröidyn puolueen, toiminnan jatkamisen kokonaan tai osittain. *Jos edellä tarkoitettu toimenpide kohdistetaan ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 45/49) 4 artiklassa tarkoitettuun yhdistykseen, asiasta päättää korkein oikeus valtioneuvoston esityksestä.*

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

11 ja 12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

13 §

Kukaan ei saa oikeudettomasti julkistaa tai toiselle ilmaista asiaa, joka on valtakunnan puolustamiseksi tai sen turvallisuuden ylläpitämiseksi säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi taikka joka on sen laatuinen, että se on valtakunnan puolustuksen tai sen turvallisuuden taikka niihin liittyvien Suomen ulkomaansuhteiden suojelemiseksi (*poist.*) salassa pidettävä.

14—16 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

**Sotilaallisen ja taloudellisen
maanpuolustuksen toimintaedellytysten
turvaaminen**

17 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jos 1 tai 2 momentin nojalla tehtyä päätöstä ei noudateta tai jos todennäköisin syin voidaan epäillä, ettei sitä noudateta, valtioneuvosto voi asettaa asianomaisen tuotanto- tai palvelulai-

toksen määräämänsä valtion *hallintoviranomaisen* välittömään valvontaan tai tarvittaessa määrätä sen otettavaksi valtion hallintaan.

18 ja 19 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

20 §

Sisäasiainministeriö voi asettaa valtion *hallintoviranomaisen* välittömään valvontaan tai hallintaan tai määrätä takavarikoitavaksi sellaisen Suomessa olevan omaisuuden, joka kuuluu vihollisvaltion kansalaiselle, yhteisölle tai säätiölle. Samoin voidaan menetellä muuhunkin Suomessa olevaan ulkomaiseen omaisuuteen nähden, jos on perusteltua syytä epäillä, että sitä käytetään valtakunnan puolustusta tai sen turvallisuutta vahingoittavaan tai vaarantaan tarkoitukseen.

21—27 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Erinäiset säännökset

28—32 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

33 §

Valtioneuvostolla, ministeriöllä, lääninhallituksella ja kunnanhallituksella sekä asianomaisella sotilasviranomaisella on oikeus saada julkaistuksi tai lähetetyksi tämän lain soveltamisesta tai noudattamista koskevat tiedotukset, jotka on valtakunnan puolustuksen tai sen turvallisuuden kannalta saatettava nopeasti kansalaisten tai tietyn alueen asukkaiden tietoon. Tiedotukset on julkaistava mahdollisimman pian tiedottamisen tarpeen mukaan valtakunnallisessa, alueellisessa tai paikallisessa aikakauslehdessä painotuotteessa taikka yleisölle *suunnatussa lähetyksessä.*

34—45 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Holviti, jäsenet Joenpalo, Jääskeläinen, Kokko,

Laine, Lamminen, Lax, Paavilainen, Sarapää, Siuruainen, Uosukainen, Varpasuo ja Vuoristo sekä varajäsen Ala-Harja.

Vastalause

Puolustusasiainvaliokunnan mietintöön hallituksen esityksestä n:o 249/1989 vp. haluan lausua vastalauseenani seuraavaa:

Poikkeusolojen sääntelyä koskevien yleisten huomautusten osalta viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon liitettyyn eriävään mielipiteeseen (ed. Männistö ja Apukka). Lisäksi yhdyin tuossa eriävässä mielipiteessä esitettyihin säännöshedotuksiin, jotka eivät ole muodostuneet puolustusasiainvaliokunnan enemmistön kannaksi.

Lisäksi totean, että valiokunnan tekemät vähäiset muutokset esitykseen ovat mielestämme parannuksia, mutta ne eivät korjaa niitä puutteita, joihin seuraavassa esitämme omat ratkaisuehdotuksemme:

1 §. Lain soveltamisala olisi tullut määritellä niin, että puolustustilan voimaansaattaminen kytkettäisiin selkeämmin 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 säännös EN:n 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 HM 16 §:ään, joka oikeuttaa lailla rajoittamaan kansalaisille hallitusmuodon II luvussa turvattuja 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 sotatilaissaikin ensimmäisen tasavallan poliittisia oloja. Suomen poliittisten olojen muutos toisen maailmansodan päättymisen jälkeen verrattuna kansalaissodan jälkitilanteeseen on ollut huomattava. Kapinan — siinä merkityksessä, jota tuolla sanalla säätämisaikana tarkoitettiin — todennäköisyys tulevaisuudessa on äärimmäisen vähäinen.

Kapina käsitteenä on epämääräinen ja se saattaa alentaa puolustustilan voimaansaattamiskynnystä. Tässä voidaan samalla todeta, että puolustustilalakiin ei tulisi kirjata sellaisia poikkeusolojen käsitteitä, joiden sisältöä ei ole lakia säädettäessä kyetty riittävän täsmällisesti määrittelemään.

Ehdotan, että valiokunnan mietinnössä esityksen 1 § olisikin tullut muotoilla uudestaan seuraavaan tapaan:

”Valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi 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.”

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 todennäköi-

sempi 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 välttämättömyysarviointi on siirretty lainsäädäntövallalta hallitusvallalle (2.1 §) ja kyseessä on siis uusi perusoikeusrajoitusten delegoinnin muoto, jonka vuoksi lakiehdotus muun muassa tulee säätää VJ 67 §:n mukaisessa vaikeutetussa sääntämisjärjestyksessä.

Puolustustilasta päättäminen on siinä määrin vakava yhteiskunnallinen ratkaisu, että se nähdäksemme edellyttää kansallisen yhtenäisyyden korostamista. Tämä on mahdollista, mikäli eduskunnalle toimivaltuuksista päätettäessä ensimmäisen kerran annetaan ylimmän päätöksentekijän asema. Valiokunnan hyväksymässä muodossa laki merkitsee pahimmillaan eduskunnan asettamista hallituksen tulkitsemien tosiasioiden eteen. Kansallisen yksituumaisuuden sijasta lakiesitys korostaa vallan keskitystä ja poliittisen keskustelun tukahduttamista.

Mikäli puolustustilalaki säädetään siinä muodossaan kuin valiokunnan enemmistö suositaa, tulisi hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestystä muuttaa niin, että eduskunnan hajotusoikeuden käyttäminen puolustustilan (myös valmiuslain tarkoittamien poikkeusvaltuuksien käyttämisen) aikana voidaan estää.

Ehdotan, että puolustusasiainvaliokunnan olisi tullut lausua seuraavaa:

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

a. Pääsääntönä tulisi olla, että sekä puolustustilan voimaansaattamisesta että sen jatkamisesta päättää eduskunta ilman lakiehdotuksen mukaista edeltävää asetusmenettelyä.

Ehdotan, että valiokunnan mietinnössä lakiesityksen 2 §:n 1 momentti tulisi muotoilla uudestaan seuraavasti:

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

b. Ehdotan, että 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:

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

c. Jatkamistilanteissa ei enää tarvittaisi asetusmallia, koska tällöin ei olisi kyseessä kiiretilanne.

Ehdotan, että valiokunnan mietinnössä esityksen 4 § olisi tullut poistaa ja esityksen 3 §:n 1 momentti muuttaa kuulumaan seuraavasti:

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

d. Puolustustilan jatkamiselle esityksen 4 §:ssä asetettua määräaikaä pitää joka tapauksessa lyhentää esityksen 1 vuodesta 6 kuukauteen. Poikkeusvaltuuksien käyttäminen yhenjaksoisesti vuoden ajan ilman eduskunnan

kontrollia on ristiriidassa laille asetettavien yleisperiaatteiden kanssa.

Mikäli eduskunta ei katsoisi aiheelliseksi tehdä edellä esitettyjä muutoksia esityksen 2 ja 3 §:ään, tulisi esityksen 4 § muuttaa kuuluvaksi 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.”

9 §. Turvasäilömenettely on kansalaisten yleisen oikeusturvan kannalta kyseenalainen

Turvasäilön käyttämisedellytyksiä ei voida muotoilla laissa niin, että voitaisiin varmuudella estää sen väärinkäyttömahdollisuus. Lakiehdotuksen 8.1 §:ssä mainittujen rikosten ehkäisemiseksi on käytettävissä normaalit rikosprosessuaaliset pakkokeinot ja rikoslain maanpetosta ja valtiopetosta koskevat säännökset, joita rikoslakiprojektin II vaiheessa ollaan uudistamassa.

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

Esityksen 9 §:n 1 momentti määrää, että jos 8 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet ovat lain tarkoituksen saavuttamisen kannalta riittämättömiä, sanotun pykälän 1 momentissa tarkoitettua henkilön asuinpaikan yleinen alioikeus voi poliisipiirin päällikön, poliisitarkastajan, suojelupoliisin päällikön tai poliisiylijohtajan 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 vaan tasavallan suojelulain nojalla. Tähän menettelyyn myös turvaututtiin niin, että samanaikaisesti turvasäilössä saattoi olla yli neljäsaataakin henkilöä. Menettelyn tarjoamista miellivallan 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, ajaututaan 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 artiklan että 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 syyllistyvän” tulevaisuudessa rikokseen, on tämän oikeusvaltiollisen laillisuusperiaatteen vastainen.

Viime sotien kokemus osoittaa, että turvasäilömenettelyä käytettiin valtiollisen yhtenäisyyden keinotekoiseen aikaansaamiseen sulkeamalla poliittisen opposition keskeiset edustajat turvasäilöön. Näissä tapauksissa ei ollut kysymys terroristeista tai väkivaltaan turvautuvista kansalaisista vaan sodan vastustajista ja ns. rauhan opposition edustajista.

Ehdotan, että mietinnössä olisi tullut

ehdottaa 9 §:n poistamista lain säännöksistä.

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 hankki-

matta kokoontua keskustelemaan yleisistä asioista tai muussa luvallisessa tarkoituksessa ...”

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

Esityksen 10 §:ssä määrätään, 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.

11 §. Yleisten kokousten kieltäminen

Esityksessä puolustustilalain 11 §:ksi 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 vahingoittavina tai vaarantavina? 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, jossa todetaan, että ”yhdistyksen lakkauttamispäätöstä harkittaessa harkintaan voisi sisältyä poliittisia tai kansainvälisipoliittisia näkökohtia, joiden arvottaminen kuuluu sopivimmin valtioneuvostolle”.

Vastaavasti kokousten kieltämisen mahdollistavassa 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 pää-

töksestä tai kokouksen organisoitumisesta joukkoliikehännäksi”.

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.

Ehdotankin, että puolustusasiainvaliokunnan olisi tullut mietinnössään ehdottaa esityksen 10 ja 11 §:ää poistettavaksi.

12 §. Liikkumisvapauden rajoitukset

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

13, 14 ja 40—42 §. Sananvapaus

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

Tätä säännöstä rasittaa sama ongelma kuin kokoontumisvapautta koskevaa säännösehdoista, koska se tekee mahdolliseksi valtakunnan puolustus- tai turvallisuusintressiin vetoamalla delegoida yksittäistapauksellista päätän- tää, ilman että tietäisimme, keihin sensuuri tulisi kohdistaa. Riittääkö pelkkä kielteinen yleisasenne vallitsevaan sotaan riittäväksi perusteksi määrääkaikaiselle ennakkosensuurille?

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

Perusoikeuteen puuttuminen jää epämääräiseksi

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

Esityksen 14 § tulisi edellä mainituilla perus-

teilla poistaa samoin kuin 13 §, jonka osalta on käytettävissä normaalit rikosoikeudelliset keinot. Esityksen 40 ja 42 § käyvät näin ollen tarpeettomiksi.

Edellä esitetyn perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Puolustustilalaki

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

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi 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.

2 §

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

Mikäli valtakunnan ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuu ennalta arvaamaton uhka, minkä 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. (uusi mom.)

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnön 2 mom.)

3 §

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

(2—4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

4 §

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

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

5—7 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 luku

Valtakunnan puolustusta tukevat yleiset turvallisuustoimenpiteet

8 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

9—11 §

(*Poist.*)

9 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 12 §)

13—16 §

(Poist.)

3 luku

**Sotilaallisen ja taloudellisen
maanpuolustuksen toimintaedellytysten
turvaaminen**

17—24 §

(Poist.)

10 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 25 §:n 1 mom.)

11 ja 12 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 26 ja 27 §)

4 luku

Erinäiset säännökset

13 ja 14 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 28 ja 29 §)

15 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnön 30 §:n 1 mom.)

Tilapäiseen työntekoon määrättyä ei saa pitää vastoin tahtoaan työssä kauempaa kuin 12 työpäivää. (Poist.). Tilapäiseen työntekoon määrätyn oikeuksista ja velvollisuuksista on lisäksi voimassa, mitä valmiuslaissa on työvelvollisesta säädetty.

16—24 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 31—39 §)

40 §

(Poist.)

25 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 41 §)

42 §

(Poist.)

26—28 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 43—45 §)

Helsingissä 22 päivänä tammikuuta 1991

Ensio Laine

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

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 Sipponen, 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 säädetyn 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 säädettyssä 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 huomiota 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 säädöstämisen 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 määrittävissä 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 jälkিতarkastuksen alainen. Jatkamisasetuksen (4 ja 5 §) eduskunta sen sijaan käsittelee ikään kuin ennakkollisesti myös asetuksen sisältöön ulottuviin vaikutuksiin 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 jälkিতarkastuksen 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 säätämisyjärjestykseen vaikuttavia näkökohtiakin. Valiokunta edellyttääkin lakia täsmennettäväksi näissä kohdissa niin, että niissä käytetään ilmaisua "valtion hallintoviranomainen".

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 säädettyssä 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 säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho (osittain), jäsenet Håkämies (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 mietinnössä. Tällaista jaksoa valiokunnan enemmistö ei ole halunnut kirjata lausuntoonsa. Vasemmistoliiton edustajina katsomme, että näitä periaatteita ovat ainakin seuraavat näkökohdat:

Esityksen yksityiskohdista ja säätämisjärjestysvalinta

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).

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 säätelemisessä 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).

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 turvattuja perusoikeuksia ”sodan tai kapinan aikana”. Sanat ”tai kapinan” lisättiin hallitusmuotoehdotukseen kansalaissodan jälkeen, ja tämän säännöksen pohjalta nykyistä sotatilalakia ryhdyttiin valmistelemaan heti hallitusmuodon vahvistamisen jälkeen.

Kapinakäsite heijastelee niin hallitusmuodon 16 §:ssä kuin voimassa olevassa sotatilalaissaikin 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 pikemminkin 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 poikkeuksellissa 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 katsoneet 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 uudelleen 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 pikemminkin 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 välttämättömyysarviointi 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 säätämisyjärjestyksessä 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 turvallisuuden 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 sellaisenaan 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 puolustusasiainvaliokunta 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 väärinkäyttämismahdollisuus. 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 syyllistyvän valtiopetokseen tai maanpetokseen taikka muuhun sellaiseen rikokseen, joka on omiaan vahingoittamaan tai vaarantamaan valtakunnan puolustusta tai sen turvallisuutta, poliisipiirin päällikkö voi enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan velvoittaa hänet asumaan määrätyllä paikakunnalla tai oleskelemaan määrätysssä 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 poliisiylijohtajan vaatimuksesta määrätä hänet otettavaksi turvasäilöön enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Ehdotetun kaltaista turvasäilömenettelyä (8 ja 9 §) ei pidetty tarpeellisenä 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, ajaututaan 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 syyllistyvän" 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 kansainvälispoliittisia 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 säännökseksi, jolla annetaan lainsäädäntövaltaa lääninhallitukselle ja poliisipiirin päällikölle HM 7 §:n sisältämän liikkumisvapauden sääntelyyn asianomaisen viranomaisen toimialueella. Kyseessä on lainsäädäntövallan 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 aikanakin selviydytään ilman sensuuria. Ehdotuksen 14 §:ään on kuitenkin rakennettu tapauskohtainen (pisteittäinen) ennakkosensuurijärjestelmä.

Tätä säännöstä rasittaa sama ongelma kuin kokoontumisvapautta koskevaa säännöschdotusta, koska se mahdollistaa valtakunnan puolustus- tai turvallisuusintressiin vetoamalla delegoida yksittäistapauksellista päätäntävaltaa, ilman että tietäisimme, keihin sensuuri tulisi kohdistaa. Riittääkö pelkkä kielteinen yleisäsenne vallitsevaan sotaan riittäväksi perusteeksi määrääkaiselle ennakkosensuurille?

Ennakkosensuurin mahdollisuus ulottuu vai kutuksiltaan sen tosiasiallista alaa laajemmaksi. Mikään radioasema tai toimittaja ei halua tulla pistesensuurin kohteeksi, joten on ennakoitava kontrolliviranomaisen kantoja vallitsevaan tilanteeseen. Näin poliittinen julkisuus halvaantuu ja yhdenmukaisen — totalitaarisen yhteiskunnan — tiedonvälityksen näköala on käsillä.

Perusoikeuteen puuttuminen jää epämääräiseksi

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

Ehdotuksen 14 § tulisi edellä mainituilla perusteilla 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 hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 1990

Lauha Männistö

Asko Apukka

EDUSKUNNAN
SOSIAALIVALIOKUNTA

Liite 2

Helsinki

7 päivänä joulukuuta 1990

Lausunto n:o 10

Puolustusasiainvaliokunnalle

Puolustusasiainvaliokunta on 13 päivänä syyskuuta 1990 pyytänyt sosiaalivaliokunnan lausuntoa sen toimialaa koskevilta osin sekä eräistä yksityiskohdista hallituksen esityksestä n:o 249/1989 vp. puolustustilalaksi.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinonen, lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Pekka Pitkänen puolustusministeriöstä, hallitusneuvos Antti Seppälä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, hallitusneuvos Esa Lonka työministeriöstä, kenraalimajuri Hannu Särkiö pääesikunnasta, sihteeri Liisa Heinonen Suomen ILO-neuvottelukunnasta, lakimies Kirsti Palanko-Laaka Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, varatuomari Mikko Nyyssölä Suomen Työntantajain Keskusliitosta, osastonjohtaja Timo K. Vertanen Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, varatuomari Raimo Lindahl Liiketyöntantajain Keskusliitosta, lakimies Pentti Itkonen Akavasta sekä kansleri Kauko Sipponen, professori Niklas Bruun, professori Allan Rosas ja professori Kaarlo Tuori.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi puolustustilalaki, joka voidaan saattaa voimaan, jos valmiuslaissa säädetyt toimivaltuudet eivät riitä valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Tässä tarkoituksessa voi muun muassa valtioneuvosto kieltää yhdistyksen toiminnan, jos todennäköisin syin voidaan epäillä sen vahingoittavan tai vaarantavan valtakunnan puolustusta tai turvallisuutta. Yhdistyksen toimintaa ei voida kuitenkaan

kieltää, jos se on eduskunnassa edustettuna oleva rekisteröity puolue.

Valtioneuvosto voi edellyttää elinkeinonharjoittajilta ja työnantajilta tiettyjä maanpuolustuksen sotilaallisten ja taloudellisten toimintaedellytysten turvaamista koskevia toimenpiteitä. Sotilasviranomaiset voivat määrätä henkilön tarpeelliseen tilapäiseen työntekoon ja työntekovelvollisuus voi koskea muitakin tehtäviä kuin hänen varsinaisen palvelussuhteensa mukaisia tehtäviä. Tilapäiseen työntekoon voidaan määrätä 15—64-vuotiaat henkilöt ja heidät voidaan velvoittaa tarvittaessa käyttämään omia työvälineitään. Tilapäinen työnteko ei saa vastoin henkilön tahtoa kestää kauempaa kuin 12 työpäivää. Aikaa voidaan pakottavasta syystä jatkaa enintään 12 työpäivällä.

Valiokunnan kannanotot*Työntekoa koskevat säännökset*

Puolustustilalakiehdotuksen 25 §:ssä, 26 §:n 2 momentissa ja 30 §:ssä ja niiden perusteluissa on varsin ylimalkaisesti käsitelty niitä edellytyksiä, joilla sotilasviranomaiset voivat määrätä henkilöitä työskentelemään joukkojen ja niiden toimintaa palvelevien yritysten käytössä. Perusteluissa oleva maininta siitä, että työnantajavelvoitteista vastaa asianomainen sotilasviranomainen tai yritys, ei sanottavasti selkeytä tilapäisen työnteon työnantajatilannetta. Esimerkiksi 26 §:n 2 momentin nojalla näyttää siltä, että muutoin yrityksen palveluksessa olevan henkilön työnantajana hänen suorittaessaan muita töitä toimii sotilasviranomainen. Henkilön toiminnan tosiasiallinen johto ja valvonta saattaa olla varsin vaihtelevasti järjestetty. Säännösten perustelujen selkiyttäminen on

sosiaalivaliokunnan käsityksen mukaan tärkeää. Työnantajavelvoitteiden kriteereinä voidaan ensisijaisesti pitää työsuhteen tunnusmerkistöä johdettua johto- ja valvontavaltaa. Myös palkan maksaminen ja se, kenelle työ tehdään, saattaa olla merkityksellistä. Puolustustilan vaatimat muut olosuhteet saattavat kuitenkin johtaa siihen, että tilapäisen työnteon työnantajavelvoitteet vaihtuvat ja ovat muutenkin avarammin arvioitavissa kuin tavanomaisissa työsuhtetilanteissa.

Valiokunta korostaa 30 §:n nojalla tilapäiseen työntekoon määrättyjen velvollisuutta suorittaa vain voimiansa ja kykyjensä mukaista työtä. Kun tilapäisen työnteon tekemisen velvollisuus on ulotettu 15-vuotiaista 65-vuotiaisiin, on määräysten antamisessa käytettävä erityistä harkintaa. Kun tilapäiseen työntekoon määrätyn oikeuksista ja velvollisuuksista on voimassa, mitä valmiuslaissa on työvelvollisuudesta säädetty, tulevat sovellettaviksi myös asiaa koskevat palkkausmääräykset riippumatta siitä, ovatko osapuolet työ-, virka- tai toimiehtosopimukseen sidottuja. Valiokunta korostaa myös sitä, että työstä suoritettavassa korvauksessa on otettava huomioon tilapäiseen työntekoon määrätyn velvollisuus käyttää tarvittaessa omia työvälineitä.

Kun tilapäiseen työntekoon määrätyn oikeuksista ja velvollisuuksista on voimassa, mitä valmiuslaissa on säädetty, tulee myös työaikaa, työsuojelua ja muita työhön liittyviä työntekijän oikeuksia soveltaa tilapäiseen työntekoon. Tämä koskee muun muassa viikkolepoa ja muita vastaavia seikkoja, jotka liittyvät laissa säädettyyn 12 työpäivän vastoin tahtoa tehtävään työhön.

Suomen Työnantajain Keskusliiton ehdotukseen työnseisauksien kieltämisestä tai lopettamisesta valiokunta viittaa valmiuslaista antamaansa lausuntoon, jossa valiokunta on pitänyt säännöstä tarpeettomana jo voimassa olevien yhteiskuntavaarallisten työnseisauksien arviointiperusteet muuttuvat puolustustilan aikana valiokunnan käsityksen mukaan vielä enemmän kuin valmiuslain soveltamisen aikana.

Ammatillinen järjestäytymisoikeus

Puolustustilalakiehdotuksen 10 §:n osalta valiokunta on rajoittunut käsittelemään pykä-

län vaikutusta työmarkkinajärjestöjen toiminnan kannalta ja puuttuu yhdistyslainsäädäntöön vain siltä osin kuin se on tarpeellista ammatillisen järjestäytymisoikeuden arvioinnin takia.

Kansainvälisen työjärjestön ammatillista järjestäytymisvapautta koskeva sopimus n:o 87 ja erityisesti sen 4 artikla kieltää ammattiyhdistysten lakkauttamisen tai toiminnan kieltämisen hallinnollisin toimenpitein. Yleissopimus ei tunne poikkeusoloja, joiden aikana voitaisiin poiketa sopimuksen takaamista oikeuksista.

Yhdistymisvapautta ja neuvottelu-oikeutta on Kansainvälisen työjärjestön piirissä käsitelty asiantuntijakomiteassa, joka on todennut, että vaikka yhdistymisvapautta koskevat sopimukset eivät sisällä määräyksiä, jotka sallisivat ammattiyhdistys-oikeuksien vähentämisen tai oikeuttaisivat luopumaan sopimusten soveltamisesta hätätilan perusteella, oikeuksia usein rajoitetaan hätätilan aikana. Rajoitukset ovat komitean mielestä omiaan olennaisesti heikentämään ammattiyhdistysvapautta. Tästä syystä komitea on katsonut, että kansalaisoikeuksien kaventamiseen hätätilan perusteella tulisi ryhtyä vain äärimmäisen vakavissa eli force majeure -tilanteissa ja rajoitusten tulee olla sekä laajuudeltaan että ajallisesti rajoitetut tilanteen ehdottomasti vaatimaan minimiin. Ammattiyhdistys-oikeuksiin liittyviä henkilön turvallisuutta suojaavia takeita ei kuitenkaan saa kumota, lakkauttaa tai rajoittaa.

Puolustustilalakia sovellettaessa on kyseessä valtakunnan itsenäisyyden vaarantuminen, joten force majeure -tilanne olisi ilmeisesti olemassa. Puolustustilalakiehdotus edellyttää, että perusoikeuksia rajoitetaan vain lain tarkoituksen saavuttamiseksi välttämättömässä määrin ja enintään puolustustilan ajan.

Kansainvälisen työjärjestön sopimusten ja suositusten soveltamista valvova asiantuntijakomitea on myös selvittänyt yhdistysten lakkauttamisoikeutta hätätilan aikana. ILO:n piirissä on todettu, että 4 artiklan kieltoa tulee soveltaa myös hätätilan aikana. Ammattiyhdistysten toiminnan lakkauttamisen vakavuuden huomioon ottaen on Kansainvälisen työjärjestön mukaan näissä tilanteissa tärkeää turvata kaikki oikeusturvan takeet, mikä voi tapahtua vain normaalissa oikeudenkäyntimenettelyssä.

Käsiteltävä yleissopimus kuuluu erityisseurattaviin yleissopimuksiin. Tämän mukaisesti sen ratifioineiden jäsenvaltioiden tulee antaa Kansainväliselle työjärjestölle joka toinen vuo-

si raportti. Tässä yhteydessä Kansainvälisen työjärjestön asiantuntijakomitea valvoo myös sopimuksen 4 artiklan noudattamista. Suomi joutui vuoden 1919 yhdistyslain aikana, jolloin sisäasiainministeriöllä oli valta lakkauttaa aatteellinen yhdistys, toistuvasti komitean kysymysten ja huomion kohteeksi. Uuden yhdistyslain voimaantulo kuluvaan vuoden alussa on johtamassa siihen, että Suomi voi ilmoittaa täyttävänsä myös 4 artiklassa asetetut edellytykset. Puolustustilalakiehdotuksen hyväksyminen hallituksen esityksen muodossa johtaisi Suomen ilmeisesti uusien Kansainvälisen työjärjestön kyselyjen kohteeksi. Näin ollen lainkohdan muuttaminen näyttää sosiaalivaliokunnan mielestä Suomen kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi välttämättömältä.

Valiokunnan käsityksen mukaan syntymässä oleva ristiriita voidaan ratkaista muuttamalla puolustustilalakiehdotuksen 10 §:n säännöstä siten, että pykälä ei koske lainkaan ammatillista järjestäytymistä, päätöksestä annetaan ainakin ammatillisten järjestöjen osalta muutoksenhakumahdollisuus tai pakollinen alistus tuomioistuimeen tai kieltopäätöksen tekeminen siirretään yleisesti valtioneuvostolta tuomioistuimelle.

Edellä sanotuista vaihtoehdoista ensimmäinen johtaa vaikeuksiin määritellä ammatillisen järjestäytymisen piiriin kuuluvat yhdistykset.

Toinen ja kolmas vaihtoehto johtavat päätöksen lykkääntymiseen ja mahdollisesti rajausvaikeuksiin. Näin ollen sosiaalivaliokunnan mielestä tulee puolustustilalakiehdotuksen 10 §:ssä valtioneuvostolle uskottu toimivalta siirtää tuomioistuimelle.

Asian luonteen johdosta, muun muassa nopeusnäkökohdat, käytännön yhtenäisyyden sekä oikeusvarmuuden huomioon ottaen on 10 §:n mukainen päätöksenteko tarkoituksenmukaista uskoa suoraan ylimmille tuomioistuimille. Vaikka menettely on poikkeuksellinen, ei se lain soveltamisolosuhteet huomioon ottaen kuitenkaan ole epätarkoituksenmukaista. Kun yhdistyslain säännösten mukainen toiminta kuuluu yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi, on asianmukaisinta osoittaa toimivalta korkeimmalle oikeudelle. Samalla tulisi asian vireillepanijaksi osoittaa valtioneuvosto tai yhdistyksiä yleisesti valvova oikeusministeriö taikka maan sisäisestä turvallisuudesta vastaa-va sisäasiainministeriö.

Edellä esitettyyn viitaten sosiaalivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että puolustusasiainvaliokunta ottaisi huomioon edellä tässä lausunnossa mainitun laatiessaan mietintöään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinari, varapuheenjohtaja Louvo ja jäsenet Alaharja, Alaranta, Hurskainen, Kankaanniemi,

Kärhä, P. Leppänen, Mäkipää, Nordman, Rantanen, Stenius-Kaukonen, Taina ja Väistö sekä varajäsen Häkämies.

Eriävä mielipide

Sosiaalivaliokunnan antamaan lausuntoon hallituksen esityksestä n:o 249/1989 vp. puolustustilalaksi puolustusasiainvaliokunnalle emme ole kaikilta osin voineet yhtyä, joten lausumme näiltä osin eriävänä mielipiteenämme seuraavaa:

Esityksen 10 §:ssä määrätään, että jos rekisteröity tai rekisteröimätön yhdistys on toimin-

nallaan 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.

Vuoden 1990 alussa voimaan tulleen yhdistyslain 1.1 §:n mukaan perustettavan yhdistyksen tarkoitus ei saa olla lain tai hyvien tapojen vastainen. Saman lain 43.1 §:n mukaan yhdistys voidaan lakkauttaa muun muassa silloin, jos se toimii olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka vastoin säännöissä määrättyä tarkoitustaan. Yhdistyslain 44.1 §:n mukaan, kun yhdistyksen lakkauttamista koskeva asia on tuomioistuimessa tullut vireille, tuomioistuimella voi myös väliaikaisesti kieltää yhdistyksen toiminnan.

Nähdäksemme yhdistyslain edellä mainitut säännökset on kirjoitettu niin, että puolustustilalakiesityksessä tarkoitettu valtakunnan puolustusta tai sen turvallisuutta vaarantava toiminta ei voi olla yhdistyslainkaan tarkoittamassa mielessä lakien tai hyvien tapojen mukaista, joten puolustustilalakiehdotuksen 10 § voidaan poistaa tarpeettomana ylisääntelynä, sillä normaaliaikaa varten tarkoitetut yhdistyslain säännökset tarjoavat riittävät keinot samaan päämäärään pääsemiseksi.

Valiokunnassa käydyssä keskustelussa on myös esitetty näkemys, jonka mukaan puolustustilalain 10.1 §:n toimivaltuudet olisivat lievemmin yhdistysvapautta rajoittavia kuin jos lakkauttamistoimenpiteisiin ryhdyttäisiin yhdistyslain säännösten perusteella, koska puolustustilalain 10.1 §:n nojalla yhdistyksen toiminta lakkautettaisiin ”kokonaan tai osittain” vain sotatilan voimassaolon ajaksi.

Tähän näkemykseen haluamme huomauttaa, että yhdistyksen toiminnan lakkauttamisvaltuuden ottaminen erikseen sotatilalakiin mataltaisi toimivaltuuden käyttämiskynnystä, joten säännös olisi tämänkin vuoksi syytä poistaa esityksestä.

Puolustustilalakiehdotuksen 25.2 §:n mukaan sotilasviranomaisen voi määrätä joukkojen ja niiden toimintaa palvelevien yritysten käyttöön näiden toimintaedellytysten turvaamiseksi henkilöitä tarpeelliseen tilapäiseen työntekoon. Ehdotuksen 27 §:n mukaan tällaista toimivaltuutta sotilasviranomaiset voisivat käyttää vain kahden viikon ajan.

Tätä järjestelmää voitaisiin soveltaa vain lakiehdotuksen 23 §:ssä tarkoitettulla alueella, jolla siihen ”kohdistuvan hyökkäyksen tai muun vastaavan toiminnan taikka niiden välittömän uhan takia on välttämätöntä ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin”.

Tarkoitukseltaan esityksen 25.2 §:n pakko-työsäännös vastaa voimassa olevan sotatilalain (303/30) 14.2 §:n säännöstä, jonka mukaan sota-aikana tarvittavien ja tilapäisesti rakennettavien puolustuslaitteiden, teiden tai siltojen tai muiden puolustusta helpottavien töiden tai kuljetusten toimittamiseksi sotilaspäälystöllä on oikeus ”pakkotilauksella hankkia ... työntekijöitä ... työn tai kuljetuksen suorittamista varten”. Edellytyksenä näiden valtuuksien käytölle laissa mainitaan se, ettei näitä tehtäviä voida suorittaa kohtuuttomitta kustannuksitta tai vaikeuksitta joutuisasti muutoin, eli säännöksen soveltamisedellytyksenä on välttämättömyysharkinta.

Samasta tarkoituksesta huolimatta puolustustilalakiehdotuksen 25.2 § laajentaa voimassa olevan sotatilalain 14.2 §:n mukaista pakko-työjärjestelmää sikäli, että sen mukaan tilapäisiä työntekijöitä voitaisiin määrätä myös yritysten käytettäväksi. Terveen järjen käyttäminen poikkeusoloja koskevien lakien laadinnassa on myös sallittua. Esityksen 23 §:ssä tarkoitettulla sotatoimialueella ei varmasti toimi enää sellaisia puolustusvoimia palvelevia yrityksiä, joiden käytettäväksi tilapäisiä työntekijöitä olisi määrättävä.

Pakkotyösäännös (25.2 §) puolustustilalain aikana on tarpeeton, joten esitämme sen poistamista. Armeijan huomattava sodan ajan miesvahvuus (n. 650 000 miestä) takaa nähdäksemme myös pioneerijoukoille riittävän määrän puolustuslaitteiden rakentamiseksi, minkä vuoksi siviilihenkilöstölle ei ole tarvetta määrätä esitettyä pakkotyövelvollisuutta.

Mikäli pakkotyösäännöstä kuitenkin pidetään voimassa olevan lain tapaan välttämättömänä, se tulisi muuttaa kuulumaan seuraavasti:

25 §

Edellä 23 §:ssä tarkoitettulla alueella jokainen on, riippumatta siitä, mitä 17—19 §:n tai valmiuslain nojalla on määrätty, sotilasviranomaisen määräyksestä velvollinen luovuttamaan alueen puolustukseen käytettävälle joukkoille (*poist.*) näiden toimintaedellytysten turvaamiseksi sotatarvikkeita, ravinto- ja polttoaineita, aluksia, ilma-aluksia, moottoriajoneuvoja, työkoneita ja laitteita sekä muita hyödykkeitä.

Sotilasviranomainen voi määrätä joukkojen (*poist.*) käyttöön näiden toimintaedellytysten turvaamiseksi henkilöitä tarpeelliseen tilapäiseen työntekoon.

Esitetyn kaltainen pakkotyön ulottaminen myös yritysten käyttöön on oivallinen esimerkki hallituksen koko poikkeusoloja koskevan lainsäädäntöuudistuksen perusvirheestä. Esi-tyksissä kautta linjan laajennetaan sotilasviranomaisten käskyvaltaa siviilihallintoon ja pyritään militarisoimaan siviilihallinnon toimintaa.

Puolustustilalakiehdotuksen 30.2 §:n mukaan ”tilapäiseen työntekoon määrättyä ei saa pitää vastoin tahtoaan työssä kauempaa kuin 12 työpäivää”. Aikaa voidaan kuitenkin ”pakkottavasta syystä ... pidentää enintään 12 työpäivällä”. Säännöksen sanamuodossa jää epäselväksi se, lasketaanko 12 työpäivän määräaikaa myös ns. varallaolopäivät.

Puolustustilalakiehdotuksen 30.2 §:ää tulisi muuttaa niin, että siitä selvästi ilmenee se, että

tilapäiseen työntekoon 12 päiväksi määrättyä ei voida saman puolustustilan aikana määrätä uudestaan tilapäiseen työntekoon ja että määräaika rajoitettaisiin kahteen viikkoon kerrallaan.

Mielestämme sosiaalivaliokunnan olisi tullut edellyttää edellä esitetyillä perusteilla lausunnossaan puolustusasiainvaliokunnalle,

että puolustustilalakiesityksen 10 ja 25 §:n 2 momentti poistetaan ja

että saman esityksen 30 §:n 2 momentti tulee muuttaa niin, että siitä selvästi ilmenee, ettei työntekoon 12 päiväksi määrättyä voida saman puolustustilan aikana määrätä uudestaan tilapäiseen työntekoon ja että määräaika näin rajoitettaisiin kahteen viikkoon kerrallaan.

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 1990

Marjatta Stenius-Kaukonen

Pekka Leppänen

