

Puolustusasiainvaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on 20 päivänä helmikuuta 1990 lähettänyt puolustusasiainvaliokuntaan valmiustelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 248/1989 vp.

Tässä yhteydessä valiokunta on päättänyt ottaa myös käsiteltäväksi eduskunnan 23 päivänä maaliskuuta 1990 valiokuntaan siirtämän ed. Anttilan ym. toivomusaloitteen n:o 1/1988 vp. valmiuslainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen antamisesta.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut edellä mainitusta esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi. Lisäksi valiokunta on hankkinut lausunnot pankki-, talous- ja sosiaalivaliokunnalta. Myös nämä lausunnot on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Pekka Pitkänen puolustusministeriöstä, kenraaliluutnantti Pertti Tolla pääesikunnasta, hallinnollinen sihteerä Matti Piispanen puolustusneuvostosta, vanhempi hallitussihteerä Martti Anttinen valtiovarainministeriöstä, johtokunnan vs. jäsen Markku Puntila Suomen Pankista, hallitusneuvos Onni Juva kauppa- ja teollisuusministeriöstä, suunnittelujohtaja Mika Purhonen ja toimistopäällikkö Hannes Kulmala puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta, varatuomari Salme Sauvonsaari Suomen Kaupunkiliitosta, varatuomari Astrid Thors Finlands svenska kommunförbundista, varatuomari Antero Oksanen Suomen Kunnallisliitosta, ylijohtaja K. J. Lång ja varatuomari Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, poliisiylitarkastaja Raimo Turkki sisäasiainministeriöstä, toimitusjohtaja Veikko Löytyniemi Sanomalehtien Liitosta, toiminnanjohtaja Pentti Kurunmäki Paikallislehtien Liitosta, pääsihteerä Pertti Alanen maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnasta, kansliapäällikkö Juhani Korpela liikenneministeriöstä, 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, lakimies Pentti Itkonen Akavasta, lakimies Kirsti Palanko-Laaka Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta, osastonjohtaja Timo Vertanen Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto TVK:sta, neuvottelupäällikkö Martti Reuna Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto STTK:sta, poliisineuvos Seppo Tiitinen suojelupoliisista, pääsihteerä Eeva-Liisa Tuominen tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta, ylijohtaja Pekka Myllyniemi sisäasiainministeriöstä, pääsihteerä Martti Putkiranta Suomen Väestönsuojelujärjestöstä ja puheenjohtaja Tuulikki Petäjäniemi Naisjärjestöjen Keskusliitosta.

Valiokunnalle ovat kirjalliset lausuntonsa jättäneet Kokoomuksen Naisten Liitto, Sosialidemokraattiset Naiset ja Suomen Keskustanaiset.

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

Valmiuslaissa tarkoitettuja poikkeusoloja olisivat Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys sekä sota ja sodanuhka. Poikkeusoloja olisivat myös muun muassa sodan jälkitila, kansainvälisen tilanteen kiristyminen ja vakava taloudellinen kriisi sekä lisäksi suuronnettomuus, jos sen vaikutuksia ei voida hallita viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien avulla.

Valmiuslain toimivaltuudet koskisivat ensinnäkin valvontaa ja säännöstelyä. Nämä säännökset vastaisivat suurelta osin valmiuslailla kumottavaksi tulevan ns. säännöstelyvaltuuslain säännöksiä. Valmiuslaissa annettaisiin lisäksi poikkeusvaltuussäännöksiä valtiontalouden hoidosta, työvoiman käytöstä, valtion- ja kunnallishallinnon järjestämisestä, väestön terveydenhuollon ja energiahuollon turvaamisesta sekä materiaalisesta valmiudesta. Laissa säädettäisiin myös valtion korvausvelvollisuudesta. Lakiehdotuksessa on lisäksi yleisiä säännöksiä valtion viranomaisten ja kuntien velvollisuudesta varautua poikkeusoloihin.

Valmiuslakiehdotus liittyy hallituksen esitykseen puolustustilalaiksi (n:o 249/1989 vp.). Molemmat lait voisivat tulla sovellettaviksi sodan aikana, mutta ristiriitatilanteissa puolustustilalain säännöksillä olisi etusija. Toisaalta kuitenkin puolustustilalain yhtenä soveltamisedellytyksenä olisi, että valmiuslain toimivaltuudet eivät olisi sodan aikana riittäviä. Lait muodostaisivat siis toisistaan riippuvan kokonaisuuden sodan aikana.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus väestönsuojelulain 32 §:n muuttamisesta siten, että pykälässä säädettyjen toimivaltuuksien soveltamisedellytykset ja niitä koskeva päätöksenteko olisivat yhdenmukaisia valmiuslain kanssa. Lisäksi ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n 3 momentti kumottavaksi, koska se on käynyt tarpeettomaksi luovuttaessa aikaisemmin kaavaillusta puitelakimallista.

Toivomusaloitteessa n:o 1/1988 vp. ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin kriisiaikoja varten tarvittavaa valmiuslainsäädäntöä koskevan esityksen antamiseksi eduskunnalle.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta toteaa, että esitys on rakenteellisesti toimiva, että se selkeyttää varautumiseen liittyviä toimenpiteitä ja että se antaa nykyistä laajemmat edellytykset yhteiskuntamme kriisinhallinta- ja kriisinkestokyvyn parantamiseksi.

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 tar-

kennusten jälkeen sopusoinnussa Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa.

Valiokunta korostaa, että selvitettyä edellytyksiä tilanteen tulkitsemiseksi poikkeusoloiksi olisi myös otettava huomioon maahamme mahdollisesti suuntautuvan väestön laajamittaisen siirtymisen vaikutukset yhteiskuntaamme. Lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdan perusteluissa tähän on epäsuorasti viitattu, mutta valiokunta katsoo, että mm. edellä mainittujen väestöryhmien asuttaminen ja elintarvikehuollon sekä terveydenhoidon järjestäminen saataisivat ääritapauksessa johtaa olosuhteisiin, joissa valtioneuvosto voitaisiin oikeuttaa käyttämään valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nykytilanteen pohjalta laadittu poikkeusolojen määrittely tulisi olosuhteiden ja uhkatekijöiden mahdollisesti muuttuessa tarkistaa ajan tasalle, jotta valmiuslaki säilyisi ajanmukaisena ja toimivana. Tällöin tulisi erityisesti seurata niitä muutoksia, jotka liittyvät elinolosuhteisiin vaikuttaviin ympäristötekijöihin.

Valiokunta korostaa, että valtioneuvoston olisi käytettävä erittäin tarkkaa harkintaa määritellässään ne olosuhteet ja edellytykset, jolloin katsotaan olevan aiheellista ryhtyä käyttämään valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Edelleen valiokunta korostaa eduskunnan pikaisen kokoonkutsumisen ja kokoontumisen merkitystä siinä tapauksessa, että valtioneuvosto asetuksella oikeutetaan käyttämään valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Eduskunnan kiireellinen päätös on tällöin välttämätön, koska valtioneuvosto ei saisi käyttää toimivaltuuksia ilman eduskunnan hyväksymistä. Kysymys on toisaalta lain tarkoituksen nopeasta varmistamisesta ja toisaalta siitä, että eduskunta voi ottaa kantaa niihin edellytyksiin, joilla toimivaltuuksia aiotaan käyttää.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valmiuslakiehdotuksen 22 ja 23 §:n mukaista työvelvollisuutta käytettäessä on noudatettava alan työ-, toimi- tai virkaehtosopimuksia. Valiokunta huomauttaa, että vakiintuneen tulkin mukaan kyseisiä kollektiivisopimuksia on sovellettava myös niiden voimassaolon päättyttyä, kunnes uusi sopimus on solmittu. Lisäksi työsopimuslain 17 §:n mukaan alalla voimassa olevaa valtakunnallista sopimusta on noudatettava myös henkilöihin, joita työehtosopimukset eivät koske.

Valiokunta toteaa, että valmiuslain 38 §:n

mukaan kunnille suoritetaan korvaus niin kuin muuten on säädetty valtionosuuksista ja valtionavustuksista. Ehdotettu säännös muodostuu ongelmalliseksi tilanteessa, jossa säädöksiä ollaan muuttamassa, mutta uudistuksen periaatteet eivät ole tiedossa. Ehdotettu säännös oli luonteva järjestelmässä, jossa valtionosuus on kustannusperusteinen, mutta ongelmallinen, mikäli siirrytään laskennalliseen avustukseen. Kustannusvaikutukset voivat olla suuremmat 30 §:n mukaisten määräysten nojalla. Edellä esitetyt seikat olisi lainsäädäntöä tarkistettaessa otettava huomioon.

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 lisäyksiä. Valmiuslakiehdotuksen 2 §:n 5 kohdan mukaisena lisäedellytyksenä olisi voimassa, että tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Valiokunnan käsityksen mukaan tämän edellytyksen tulisi vallita kaikissa poikkeusoloissa, kuten 8 §:n perusteluissa esitetään. Tämä asia on otettu huomioon valiokunnan ehdottamassa säädöstekstin muutoksessa. Valmiuslain 3 §:n 4 momentin kohdalla tehty muutosehdotus on tehty selkeyssyistä. Lain 8 §:n perustelujen mukaan säädöstekstissä mainittu välttämättömyysedellytys on tarkoitettu noudatettavaksi paitsi sanamuodon mukaisesti laissa tarkoitettua asetusta annettaessa myös valtioneuvoston päätöksessä eri toimivaltuuksia käytettäessä sekä toimivaltuuksia täytäntöön pantaessa. Valiokunnan mielestä tämä keskeinen seikka tulisi ilmaista koko laajuudessaan. Tästä syystä valiokunta on ehdottanut nimenomaan toimivaltuuksia koskevaa lisäystä. Valiokunta on lain 9 §:n 2 momentin kohdalla kiinnittänyt huomiota siihen, että uskonnonvapaus on kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen mukaisesti sopimuksessa tarkoitettun hätätilankin aikana suojattu perusoikeus. Tämän johdosta olisi uskonnonvapautta koskeva maininta syytä sisällyttää säädöstekstiin. Valio-

kunta on valmiuslain 29 §:n 6 kohtaan liittyen kiinnittänyt huomiota siihen, että vapaakuntakokeilun vuoksi on kuntien lautakuntajärjestelmä muodostumassa monimuotoiseksi. Jotta lain toimivuus voitaisiin varmistaa sellaisessa tapauksessa, että kyseistä lautakuntaa ei kunnassa ole, on valiokunta ehdottanut, että päätösvaltaa voitaisiin siirtää myös viranhaltijalle kunnassa. Lain 43 §: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 kuten uutisohjelmien sisältöön. Muutos ei vaikuttaisi 43 §:ään sisältyvään velvoitteeseen julkaista tai lähettää kansalaisten turvallisuuteen liittyviä viranomaistiedotteita.

Toivomusaloitteessa ehdotettu toivomus on tarpeeton, jos eduskunta hyväksyy nyt käsiteltävänä olevan lain. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi toivomusaloitteen hylättäväksi.

Valiokunta edellyttää, että lain 40 §:ssä mainitut viranomaiset huolehtivat erityisesti tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta, varauksesta ilmoittamisesta varatulle ja varatun henkilöstön kouluttamisesta poikkeusolojen tehtäviä varten. Varaamisen ja koulutuksen yhteydessä on huolehdittava siitä, että molempia sukupuolia kohdellaan tasa-arvoisesti.

Valiokunta on todennut, että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen ja kolmas lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä olevan perusteella puolustusasiainvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvinä:

1.

Valmiuslaki

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

1 luku

Lain tarkoitus

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:
(1—4 kohta kuten hallituksen esityksessä)

5) suuronnettomuus (*poist.*),

edellyttäen että tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

2 luku

Päätöksentekomenettely

3 §

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kun eduskunta on tehnyt 3 momentissa tarkoitetun päätöksen, valtioneuvosto saa ryhtyä käyttämään toimivaltuuksia siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

4—7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Yleiset periaatteet

8 §

Valtioneuvosto saadaan oikeuttaa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi. *Toimivaltuuksia saadaan käyttää ja panna täytäntöön vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi.*

9 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Poikkeusoloissa ei tämän lain nojalla saa rajoittaa kenenkään perustuslaissa turvattuja tai muitakaan oikeuksia enempää kuin tilanteen hallitseminen välttämättä edellyttää. Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattua

hengen ja kunnian suojaa *sekä hallitusmuodon 8 ja 9 §:ssä turvattua uskonnonvapautta ei tämän lain perusteella voida rajoittaa. Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattua henkilökohtaista vapautta ei saa rajoittaa tähän lakiin perustuen muutoin kuin 22 ja 23 §:n nojalla. Hallitusmuodon (poist.) 10 ja 12—14 §:ssä turvattuja perusoikeuksia ei saa rajoittaa tähän lakiin perustuen muulloin kuin Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana.*

10 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Toimivaltuudet*Valvonta ja säännöstely*

11—18 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Valtiontalouden hoito

19 ja 20 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Työvoiman käyttö

21—24 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Hallinnon järjestäminen

25—27 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Kunnallishallintoa koskevat erityiset toimivaltuudet

28 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

29 §

Valtioneuvosto voi määrätä:
(1—5 kohta kuten hallituksen esityksessä)
6) että lautakunnan päätösvaltaa joissakin asioissa siirretään lautakunnan puheenjohtajalle tai viranhaltijalle kunnassa.

Muut toimivaltuudet

30—35 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Toimivaltuuksien rajoitukset

36 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 luku

Korvaukset

37 §

Milloin joku on tämän lain 15 §:n 1 momentin 1 kohdan tai 30—34 §:n nojalla annetun määräyksen johdosta kärsinyt vahinkoa, jota hänelle ei korvata muun lain nojalla, suoritetaan hänelle vahingosta täysi korvaus valtion varoista.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

38 ja 39 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku

Varautuminen

40 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 luku

Lain täytäntöönpano

41 ja 42 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

43 §

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

44—47 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 luku

Muutoksenhaku

48 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 luku

Rangaistussäännökset

49—51 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 luku

Erinäisiä säännöksiä

52—54 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki**väestönsuojelulain 32 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti (*poist.*)

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

muutetaan 32 §:n 1 momentin johdantokappale sekä

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

32 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että toivomusaloite n:o 1/1988 vp. hylättäisiin.

Helsingissä 25 päivänä tammikuuta 1991

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Holvittie, varapuheenjohtaja Uitto (osittain), jäsenet Joenpalo, Jääskeläinen, Kokko (osittain), Laike, Lamminen, Lax, Paavilainen (osittain), T.

Roos (osittain), Sarapää, Siuruainen, Uosukainen, Varpasuo ja Vuoristo sekä varajäsenet Ala-Harja, P. Leppänen (osittain) ja Vihriälä (osittain).

Vastalause

Haluamme esittää puolustusasiainvaliokunnan mietintöön hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi vastalauseenamme seuraavaa:

Sosiaalivaliokunnan lausuntoon puolustusasiainvaliokunnalle liitettyn eriväan mielipiteeseen (ed. Stenius-Kaukonen ja Leppänen) viitaten toteamme, että valiokunnan pääpiirteissään hyväksymään valmiuslakiesitykseen sisältyy kokonaisuudessaan sellaisia rakenteellisia puutteita, että esitämme lakia hylättäväksi. Erityisesti näin tulisi menetellä siksi,

1) että valmiuslain 2 §:ään sisältyy edelleen — huomioon ottaen poikkeusvaltuuksien laajat toimivaltuudet ja kansalaisten perusoikeusrajoitukset — liian väljiä kriisikuvauksia, kuten esimerkiksi 2 §:n 3 kohta;

2) että lain kokonaisratkaisussa ei ole systemaattisesti sidottu viranomaisten laajoja poik-

keusvaltuuksia esityksen 2 §:ssä lueteltuihin erityisiin poikkeusoloihin. Siitä huolimatta, että lain soveltamisessa edellytetään viranomaisten noudattavan Suomea sitovia ihmisoikeussopimuksia, ovat laajojen toimivaltuuksien käyttöä rajoittavat säännökset esityksessä satunnaisia;

3) että esityksen 2 §:n 1—3 kohdat ovat osittain päällekkäisiä puolustustilasta annetun lakiesityksen soveltamisalan kanssa, mikä merkitsee, että lakeja sovellettaisiin yhtä aikaa; ja

4) että näin sivuutettaisiin demokraattinen päätöksentekojärjestelmä kokonaan huomattavalla tavalla. Erityisesti valmiuslain soveltamisessa tämä seikka korostuu, sillä esityksen mukaan valtioneuvosto antaisi asetuksen lain toimivaltuuksien käyttöönotosta ja eduskunnalle jätettäisiin vain jälkitarkastusoikeus. Tämä merkitsee, ettei eduskunnalla olisi mahdol-

lisuutta edes teoriassa puuttua viranomaisten tärkeimpiin ihmisoikeusloukkauksiin. Asetuksen jälkitarkastushan mahdollistaa vain asetuksen hylkäämisen tai hyväksymisen. Tältä osin menettely poikkeaa osittain puolustustilalaki-esityksen vastaavasta järjestelystä;

5) koska poikkeuslakiesitysten antamisen yhteydessä hallitus ei ole tehnyt esitystä, joka turvaisi eduskunnan toiminnan jatkumisen keskeytyksettä poikkeusvaltuuksien voimassa ollessa, ts. valmiuslain mukaisia poikkeusvaltuuksia käytettäessä ei mielestämme eduskuntaa tulisi voida hajottaa.

Lisäksi haluamme lausua vastalauseemme siihen, että jo valiokunnan mietintöön on kirjoitettu kappale, jossa tulkitaan esityksen 2 §:n 3 kohtaa laajentavasti väittäen, että hallituksen esityksen perustelut tältä osin tarkoittaisivat myös tilannetta, jossa poikkeusvaltuuksien käyttämisvaltuudet laukaisisi ”väestön laajamittaisen siirtymisen vaikutukset”.

Mikäli kysymys on maastamme turvapaikkaa hakevista henkilöistä, näitä tilanteita säännellään ulkomaalaislaissa. Sen osalta valtion viranomaisilla on käytössään ulkomaalaislakiin perustuvat kriteerit pakolaisuudelle ja muussa lainsäädännössä olevat siviilihallinnon kriisitilanteiden hallintaa koskevat säännökset.

Hallituksen valmiuslakiesityksen 2 §:n 3 kohta lähtee yksiselitteisesti (poikkeustilan laukaisevana tekijänä) vieraiden valtioiden välisestä poikkeuksellisesta tilasta, joka saattaisi vaarantaa lain tarkoituksen mukaiset suojattavat edut, joita ovat esityksen 8 §:n mukaan:

1) ... väestön toimeentulo ja maan talouselämä,

2) ... oikeusjärjestys ja kansalaisten perusoikeudet,

3) ... valtakunnan alueellinen koskemattomuus.

Pakolaisasemaa hakevat henkilöt eivät käsitääksemme voi aiheuttaa esityksen 1 §:ssä, 2 §:n 3 kohdassa ja 8 §:ssä tarkoitettua uhkaa, joten mainittu kappale olisi tullut poistaa mietinnöstä.

Valtion rajoja suojaavat puolestaan sisäasiainministeriön alaisuudessa toimiva rajavartiolaitos ja tullviranomaiset. Suomen alueen koskemattomuutta suojataan myös puolustusvoimien toimesta. Henkilöä, joka ei ole pakolainen pakolaissopimuksen mukaan, ei tarvitse lakiemme mukaan maahamme päästää. Ts. jos lähialueillamme ilmenee tarvetta joukkomittaisiin siirtymisiin esimerkiksi sen vuoksi, että ko. maan omien viranomaisten hallitsemistapa ei lähtijöitä miellytä, ei se vielä sinänsä tee heistä pakolaisia. Kaikissa tapauksissa, mikäli käsittelyssä oleva ulkomaalaislaki hyväksytään eduskunnassa, jää suomalaisten, ulkomaalaisasioista vastaavien viranomaisten harkintavaltaan turvapaikkaa hakevien hyväksyminen pakolaisiksi tai oleskeluluvan myöntäminen.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 25 päivänä tammikuuta 1991

Ensio Laine

Pauli Uitto

Pekka Leppänen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Helsingissä

23 päivänä lokakuuta 1990

Lausunto n:o 10

Puolustusasiainvaliokunnalle

Puolustusasiainvaliokunta on 22 päivänä helmikuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 248/1989 vp. valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo ja lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Pekka Pitkänen puolustusministeriöstä, yleisesikuntapäällikkö, kenraaliluutnantti Pertti Tolla ja asessori Kalervo Artema pääesikunnasta, lakimies Olavi Sulkunen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki, apulaisprofessori Jukka Kekkonen, professori Allan Rosas, apulaisprofessori Risto Santti, 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 valmiuslaki. Siinä säädettäisiin, millaisia toimivaltuuksia valtioneuvosto voitaisiin asetuksella oikeuttaa käyttämään laissa määriteltävissä poikkeusoloissa. Tällainen asetus voitaisiin antaa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto saisi kuitenkin ryhtyä käyttämään toimivaltuuksia vasta sen jälkeen, kun eduskunta on tämän hyväksynyt. Kiiretilanteessa valtioneuvosto saisi käyttää toimivaltuuksia suoraan enintään kolmeksi kuukaudeksi annettavaan asetukseen perustuen, mutta asetus olisi saatettava jälkikäteen eduskunnan tarkastetta-

vaksi. Kaikki valtioneuvoston päätökset toimivaltuuksista olisivat eduskunnan jälkitarkastuksen alaisia.

Esitykseen sisältyy ehdotus väestönsuojelulain 32 §:n muuttamisesta. Valmiuslailla kumottaisiin nykyinen laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa samoin kuin työvelvollisuuslaki ja erityistyöleireistä annettu laki. Valmiuslakiin liittyen ehdotetaan tarpeettomana kumottavaksi valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n 3 momentti.

Lakiehdotukset on käsiteltävä esityksen mukaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valmiuslakiehdotus ja ehdotus väestönsuojelulain 32 §:n muuttamisesta on sovitettu yhteen hallituksen esitykseen n:o 249/1989 vp. sisältyvän puolustustilalakiehdotuksen kanssa. Nämä lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on vahvistanut eduskunnan hyväksymät lait.

Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotusten käsittelyjärjestys

Valmiuslaki

Esityksen perustelujen mukaan lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, koska laki mahdollistaisi asetuksin ja valtioneuvoston päätösin rajoittaa kansalaisten perustuslaissa turvattuja oikeuksia muissakin kuin hallitusmuodon 16 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Perustelumaininta antaa aiheen huomautuksiin.

Kansalaisten perusoikeuksien merkitys lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä arvioitaessa on kiistaton. Lain säännöksissä asetettaisiin ääriajat niille toimenpiteille, joihin voidaan ryhtyä poikkeusolojen vallitessa. Laki ei siten

vielä itsessään rajoita kansalaisten perusoikeuksia. Laki kuitenkin oikeuttaa viime kädessä valtioneuvoston päätöksiin toteuttamaan sellaisia rajoituksia, jotka selvästikin puuttuvat joidenkin oikeuksien perustuslainvoimaisesti turvattuun sisältöön. Alemmanasteisin säädöksiin voidaan niin ollen poikkeusoloissa saattaa voimaan sellaisia rajoituksia, jotka lailla välittömästi voimaan saatettuina johtaisivat lain säätämiseen vaikeutetussa järjestyksessä annettavalla lailla.

Säätämisyjärjestykseen vaikuttavana seikkana on vielä syytä kosketella erikseen lain delegoivaa luonnetta siltä poikkeusoloja ajatellen ehkä teoreettiselta kannalta, että valtioneuvoston päätöksiin annettaisiin perusoikeuksien käytöstä ainoastaan sellaisia määräyksiä, jotka eivät puutu rajoittavasti näiden oikeuksien perustuslainvoimaisesti turvattuun sisältöön. Hallitusmuodon 2 luvun säännösten mukaan perusoikeuksista tulee säätää lailla. 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.). Valmiuslailla sen sijaan delegoidaan laaja-alaisesti perusoikeuksien käyttöä koskevaa säädösvaltaa, joten lakiehdotus on tästäkin syystä käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Hallituksen esityksen viittaus hallitusmuodon 16 §:n mukaiseen mahdollisuuteen rajoittaa kansalaisten perustuslaissa turvattuja oikeuksia sodan aikana on osaksi harhaanjohtava. Hallitusmuodon 16 §:n nojalla saadaan tavallisella lailla säätää sellaisia perusoikeusrajoituksia, jotka ovat sodan aikana välttämättömiä. Tämänkin poikkeusolotyypin osalta valmiuslaissa on kuitenkin kysymys siitä, että perusoikeuksien rajoittamista koskevaa säädösvaltaa siirretään etupäässä valtioneuvostolle. Tällainen delegointi ei ole sopusoinnussa hallitusmuodon 16 §:ssä asetetun lailla säätämisen vaatimuksen kanssa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista voi saada sellaisen käsityksen, että perusoikeuksia koskeva sääntely olisi ainoa syy lakiehdotuksen käsittelemiselle perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotuksessa on kuitenkin muitakin kohtia, jotka ovat ristiriidassa perustuslakien säännösten kanssa. Valiokunta mainitsee esimerkinomaisesti lakiehdotuksen 19 §:n, joka on ristiriidassa hallitusmuodon 66 §:n 1 mo-

mentista ja 69 §:n 2 momentista ilmenevän sääntelyn kanssa, ja lakiehdotuksen 29 §:n, joka antaa mahdollisuuden puuttua hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa perustuslainvoimaisesti turvattuun kuntien itsehallintoon.

Valmiuslain säätämisyjärjestysarvioinnissa on vielä kiinnitettävä huomiota siihen, että lailla kumottaisiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettu laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa. Tähän kumottavaksi ehdotettuun lakiin nykyisin sisältyviä toimivaltuuksia siirretäisiin sellaisinaan tai vähäisin muutoksin valmiuslakiin. Tällaisen lainsäädäntötoimen johdosta on todettava perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössään lähteneen siitä, että poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttämättä, jos muutettava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty. Lausunnossa n:o 1/1988 vp. omaksutun käsityksen mukaisesti tätä periaatetta on sovellettava myös silloin, kun poikkeuksina perustuslaista säädetyt säännökset siirretään uuteen lakiin kumoamalla alkuperäinen poikkeuslaki. Nyt esillä olevassa tapauksessa kumottavan lain ja säädettävän lain soveltamisedellytykset kuitenkin poikkeavat toisistaan siinä määrin, ettei kyseinen periaate ole valiokunnan mielestä sovellettavissa eikä siksi ole mahdollista siirtää kumottavan lain toimivaltuussäännöksiä valmiuslakiin käyttämättä tältäkin osin perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Valiokunta on arvioinut myös ehdotettua päätöksentekomenettelyä lain säätämisyjärjestyksen kannalta. Tältä osin sääntelyllä on yhtymäkohtia siihen perustuslakivaliokunnan eri yhteyksissä arvioimaan kysymykseen, missä järjestyksessä tulee käsitellä lakiehdotus, jolla annetaan eduskunnalle uusi tehtävä.

Lausunnossa n:o 2/1989 vp. on kokoavasti selostettu valiokunnan käytäntöä. Valiokunnan tutkittavana olleet kysymykset ovat koskeneet lähinnä uuden hallintotehtävän tai kertomuksen käsittelyn antamista eduskunnalle. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentti, 4 §:n 2 momentti ja 6 § sen sijaan koskevat eduskunnan osuutta poikkeusolojen päätöksentekomenettelyssä. Eduskunnan asiana olisi käsitellä jälkitarkastusmenettelyssä toimivaltuuksien käyttämistä koskevat valtioneuvoston päätökset ja myös niitä edeltävät asetukset. Lisäksi eduskunnan olisi 3 §:n 3 momentin tarkoittamassa tilanteessa ikään kuin ennakkollisesti käsiteltävä

asetus myös sen sisältöön ulottuvin vaikutuksin eli laajemmin kuin vain sen voimassaoloa.

Valmiuslakiin perustuvissa asetuksissa ja valtioneuvoston päätöksissä säänneltäisiin valtaosaltaan sellaisia seikkoja, joista perustuslain mukaan tulee säätää lailla. Näissä asetuksissa ja valtioneuvoston päätöksissä kysymys siten on keskeisesti sellaisesta lainsäädäntövallan käytöstä, joka hallitusmuodon 2 §:n 2 momentin mukaisesti kuuluu eduskunnalle yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Ehdotuksen mukainen lainsäädäntövallan siirto eduskunnalta tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle on poikkeusoloissa tarpeen vaatima ja ilmeisen välttämätönkin. Näihin syihin nähden ei ehdotettu päätöksentekomenettelyä, jossa eduskunta lainsäädäntövaltansa osin säilyttääkseen joko ennalta tai jälkikäteen voi päättää asetuksista ja valtioneuvoston päätöksistä, valiokunnan mielestä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunta viittaa lisäksi valtiopäiväjärjestyksen 63 §:n 4 kohtaan, josta ilmenee, että asetusten sekä valtioneuvoston ja ministeriön päätösten tarkastus muodostaa jo nykyisin yhden eduskunnassa käsiteltävien asioiden ryhmän.

Väestönsuojelulain 32 §

Pykälän 1 momentin johdantolauseen muutos ei laajenna valtioneuvostolle kuuluvien poikkeusvaltuuksien soveltamisedellytyksiä. Tämän vuoksi ei ole estettä käsitellä lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetystä järjestyksessä.

Valtiopäiväjärjestyksen 67 a §

Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin vuonna 1987 annetulla lailla uusi 67 a §, jonka 3 momenttiin sisältyy viittaus erään suunnitelman mukaiseen valmiuslainsäädäntömalliin. Se ei vastaa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä omaksuttua. Momentti on kumottava, niin kuin perustuslakivaliokunta on jo aiemmin edellyttänyt (PeVM n:o 4/1987 vp.). Koska tällaisella lainsäädäntötoimella muutetaan perustuslakia, on lakiehdotus käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetystä järjestyksessä.

Muita seikkoja

Valmiuslain 2 §:n 5 kohdan mukaisena lisäedellytyksenä olisi voimassa, että tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Valiokunnan käsityksen mukaan tämän edellytyksen tulisi vallita kaikissa poikkeusoloissa, kuten 8 §:n perusteluissa esitetäänkin. Asia voidaan ottaa huomioon itse säädöstekstissä muuttamalla 2 § esimerkiksi näin kuuluvaksi:

2 §

Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:
(1—4 kohta kuten hallituksen esityksessä)
5) suuronnettomuus (*poist*),

edellyttäen että tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valiokunta ehdottaa selkeyssyistä 3 §:n 4 momentin muutettavaksi seuraavasti: ”*Kun eduskunta on tehnyt 3 momentissa tarkoitetun päätöksen, valtioneuvosto saa ryhtyä käyttämään toimivaltuuksia siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.*”

Lain 8 §:n perustelujen mukaan säädöstekstissä mainittu välttämättömyisedellytys on tarkoitettu noudatettavaksi paitsi sanamuodon mukaisesti laissa tarkoitettua asetusta annettaessa, myös valtioneuvoston päätöksessä eli toimivaltuuksia käytettäessä sekä toimivaltuuksia täytäntöön pantaessa. Valiokunnan mielestä tämä keskeinen seikka olisi asianmukaista ilmaista koko laajuudessaan laissa muuttamalla sen 8 §:ää esimerkiksi seuraavasti:

8 §

Valtioneuvosto saadaan oikeuttaa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi. *Toimivaltuuksia saadaan käyttää ja panna täytäntöön vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi.*

Lain 9 §:n 2 momentti on valiokunnan käsityksen mukaan tarpeellinen säännös korostaessaan ylipäänsä oikeuksien suojaamisen tärkeyttä poikkeusoloissa. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, tarkoitetaan perusoikeuden rajoittamisella tässä yhteydessä sellaista perusoikeuteen puuttumista, joka on ristiriidassa hallitusmuodon 2 luvun asianomaisen säännöksen tuolle oikeudelle antaman turvan kans-

sa. Toisaalta on huomattava, että momentti on viranomaisten toimivaltaa rajoittava säännös. Esimerkiksi valtioneuvoston toimivalta antaa poikkeusoloissa perusoikeuksia koskevia määräyksiä on voitava johtaa asianomaisesta asetuksista ja viime kädessä jostakin valmiuslain toimivaltasäännöksestä. Toimivaltaa ei siten voida johtaa esimerkiksi 9 §:n 2 momentin sanontaan perustuvasta vastakohtaispäätelmästä.

Valiokunta kiinnittää ehdotuksen johdosta huomiota siihen, että uskonnonvapaus on kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 18 ja 4(2) artiklan mukaisesti sopimuksen tarkoitetun hätätilankin aikana suojattu ihmisoikeus. Tämän takia 9 §:ää tulisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti:

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen ja kolmas lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jans-

9 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Poikkeusoloissa ei tämän lain nojalla saa rajoittaa kenenkään perustuslaissa turvattuja tai muitakaan oikeuksia enempää kuin tilanteen hallitseminen välttämättä edellyttää. Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattua hengen ja kunnian suojaa *sekä hallitusmuodon 8 ja 9 §:ssä turvattua uskonnonvapautta* ei tämän lain perusteella voida rajoittaa. Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattua henkilökohtaista vapautta ei saa rajoittaa tähän lakiin perustuen muutoin kuin 22 ja 23 §:n nojalla. Hallitusmuodon 10 ja 12—14 §:ssä turvattuja perusoikeuksia ei saa rajoittaa tähän lakiin perustuen muulloin kuin Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana.

67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

son, Jäätteenmäki, Kekkonen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Ollila, Pohjola ja Vähänäkki sekä varajäsen Anttila.

Eriävä mielipide

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon n:o 10 hallituksen esityksestä n:o 249/1989 vp. valmiuslaiksi haluan ilmaista eriävän mielipiteeni seuraavaa:

Katson, että lakiehdotuksen määrittämissä poikkeuksellisissa olosuhteissa on luonnollista tietynasteinen puuttuminen myös kansalaisten perusoikeuksiin ja että viranomaisilla on tavallista laajemmat toimivaltuudet. Hallituksen esityksissä niin puolustustilalaiksi kuin tässä

puheena olevaksi valmiuslaiksi on keinot kriiseistä selviytymiseen ymmärretty osittain virheellisesti, mikä näkyy esitysten kokonaisuudesta. Lähtökohtana on valmiuslakiesityksen varsinaisissa säännöksissä vallan keskittäminen valtioneuvostolle. Lakiehdotuksessa ei ole otettu huomioon, että ainakin tietyn tyyppisissä poikkeusoloissa tarvittavat määräykset voitaisiin antaa myös eduskuntalailla.

Valmiuslakiesityksen pykäläkohtaisissa eh-

dotuksissa on — huolimatta yleisperustelujen toisensuuntaisista rajauksista — yksipuolisesti otaksuttu tilanne, jossa strategista päätöksen- tekovaltaa halutaan keskittää valtioneuvos- tolle, vaikka käsitykseni mukaan poikkeus- oloista selviytyminen edellyttää nimenomaan demokraattisten päätöksentekorakenteiden vahvistamista ja vapaan mielipiteenmuodos- tuksen turvaamista. Kyllin demokraattinen yh- teiskunta on myös vahva yhteiskunta. Vapaa tiedonkulku varmistaa huhupuheiden sijasta oikean tiedon jakamisen.

Esityksen yleistavoitteista voidaan sanoa, et- tä demokraattisen päätöksentekojärjestelmän ja kansalaisten perusoikeussuojan mahdolli- simman suuren koskemattomuuden kannalta on hyväksi, kun poikkeusoloja koskevassa lais- sa täsmällisesti määritellään perusoikeuspoik- keusten merkitys. Tämä edellyttää tietenkin sitä, että lakia säädettäessä tiedostetaan se, mihin perusoikeuksiin puututaan ja millä pe- rusteilla ja mihin lain säännöksiin pohjautuen.

Perustuslakivaliokunnan ensisijaisena tehtä- vänä valmiuslain käsittelyssä olisi ollut juuri sen asian selvittämisen, mihin perusoikeuksiin ehdotuksen yksittäiset säännökset sallisivat poikkeuksia. Tätä tehtävää valiokunnan enem- mistö ei kuitenkaan halunnut johdonmukaisesti suorittaa, vaikka valiokunnan lausuntoon sisältyy huomattavan monta tärkeätä korjaus- ta, jotka puolustusasiainvaliokunnan tulee ot- taa huomioon.

Erityisesti valiokunnan lausunnon johdon- mukaisuutta olisi lisännyt se, että valmiuslaki- esityksen 9 §:n 2 momentti olisi kirjoitettu uudelleen ja esitettyä tarkemmin osoittamaan, mihin perusoikeusrajoituksiin kukin yksittäi- nen lain säännös oikeuttaa. Ne muutokset ehdotuksen 9 §:n 2 momenttiin, jotka perus- tuslakivaliokunta teki lausunnossaan, ovat oi- keansuuntaisia, mutta työ jäi tältä osin puut- teelliseksi. Kukin yksittäinen perusoikeuden ra- joittaminen tulisi liittää yksilöityihin toimival- tuussäännöksiin. Valiokunnan ehdotuksessa näin ei ole tehty.

Perustuslakivaliokunnan olisi tullut ehdottaa puolustusasiainvaliokunnalle säännöksen muo- toilemista näin kuuluvana:

9 §:n 2 mom.

Poikkeusoloissa ei tämän lain nojalla saa rajoittaa kenenkään perustuslaissa turvattuja tai muitakaan oikeuksia enempää kuin tilan- teen hallitseminen välttämättä edellyttää. *Tämä laki ei oikeuta rajoittamaan perus- tuslaissa turvattuja perusoikeuksia, lukuun ottamatta*

1) hallitusmuodon 6 §:n 1 ja 3 momentis- sa turvattua omaisuuden suojaa, jota voi- daan rajoittaa tämän lain 4 luvun sekä 37 §:n nojalla;

2) hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa turvattua henkilökohtaista vapautta ja 6 §:n 2 momentissa turvattua työvoiman suojaa, joita voidaan rajoittaa tämän lain 22 ja 23 §:n nojalla, ja työvoiman suojaa lisäksi myös 16, 21 ja 25 §:n sekä 33 §:n 1 kohdan nojalla;

3) hallitusmuodon 7 §:ssä turvattua oi- keutta valita asuinpaikkansa, jota voidaan rajoittaa tämän lain 25 §:n nojalla;

4) hallitusmuodon 7 §:ssä turvattua liik- kumisvapautta, jota voidaan rajoittaa tämän lain 33 §:n 3 momentin nojalla; sekä

5) hallitusmuodon 10 §:ssä turvattua sa- nanvapautta ja 12 §:ssä turvattua viestinnän suojaa, joita voidaan Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana ra- joittaa tämän lain 18 §:n ja 33 §:n 2 koh- dan nojalla.

Näiden korjausten lisäksi perustuslakivalio- kunnan olisi tullut esittää lausunnossaan puo- lustusasiainvaliokunnalle seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta katsoo, että puo- lustusasiainvaliokunnan olisi tarkoin harkit- tava lakiesitykseen sisältyvien perusoikeusra- joitusten välttämättömyys lain tarkoituksen toteuttamisen kannalta.”

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 1990

Lauha Männistö

EDUSKUNNAN
PANKKIVALIOKUNTA

Liite 2

Helsingissä

31 päivänä toukokuuta 1990

Lausunto n:o 3

Puolustusasiainvaliokunnalle

Puolustusasiainvaliokunta on pyytänyt 10 päivänä toukokuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pankkivaliokunnan lausunnon hallituksen esitykseen n:o 248/1989 vp. sisältävän valmiuslakiehdotuksen toimivaltuuksia, erityisesti valvontaa ja säännöstelyä, koskevista säännöksistä.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina eduskunnan pankkivaltuusmiesten puheenjohtaja Erkki Pystynen sekä lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä ja turvallisuuspäällikkö Jyrki Ahvonen Suomen Pankista.

Valmiuslakiehdotuksen 13 §:n mukaan valtioneuvosto voi pankkivaltuusmiesten esityksestä laajentaa Suomen Pankin tehtäviä ja toimivaltaa siinä määrin kuin on tarpeen 11, 12 ja 14 §:n nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanemiseksi.

Asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä ehdotettiin edellä mainittua säännöstä täydennettäväksi siten, että pankkivaltuusmiesten olisi tehtävä esityksensä Suomen Pankin johtokunnan aloitteesta.

Suomen Pankin johtokunta voi tehdä kyseisessä asiassa esityksensä pankkivaltuusmiehille ilman laissa olevaa nimenomaista säännöstäkin. Siihen ei ole estettä voimassa olevissa säädöksissä. Lisäksi Suomen Pankin johtosäännön 3 §:n mukaan johtokunnan on tehtävä pankkivaltuusmiehille esitys, jos se havaitsee jonkin pankkivaltuusmiehille kuuluvan toimenpiteen tarpeelliseksi. Tärkeistä asioista esitys on tehtävä kirjallisesti. Johtokunta on

myös velvollinen antamaan pankkivaltuusmiehille lausuntoja niiden käsiteltävistä asioista sekä toimittamaan heille kaikki ne tiedot ja selvitykset, joita he katsovat tarpeelliseksi vaatia. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan käytännössä kaikki muut kuin pankkivaltuusmiehiä itseään tai johtokuntaa orgaanina koskevat asiat käsitellään johtokunnan esityksestä. Edellä olevan perusteella mainittu pykälä voidaan pankkivaliokunnan käsityksen mukaan hyväksyä hallituksen esittämässä muodossa.

Suomen Pankki on esittänyt valmiuslakiehdotukseen uutta pykälää, jonka perusteella valtioneuvosto voisi valvoa ja säännöstellä rahoitusmarkkinoita sekä antaa niiden toimintaa koskevia tarpeellisia määräyksiä.

Pankkivaliokunta suhtautuu myönteisesti tähän ehdotukseen. Nopeasti kehittyneiden ja monipuolistuneiden rahoitus- ja arvopaperimarkkinoiden merkitys koko muuhun kansantalouteen on huomattavan suuri. Niiden sääntely valmiuslaissa poikkeusolojen varalta saattaa olla tarpeellista. Valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että rahoitus- ja arvopaperimarkkinoiden valvontaa ja säännöstelyä koskeva säännös valmistellaan perusteellisesti. On tarkkaan harkittava, kenelle ja kuinka laajat valtuudet annetaan.

Pankkivaliokunta kunnioittaen esittää,

että puolustusasiainvaliokunta ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on sanottu.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Knuutila, varapuheenjohtaja Majjala, jäsenet Ant-

vuori, Hautala, Huuhtanen, Karkinen, Rehn ja Saarinen sekä varajäsenet Ajo (osittain) ja Tähkämaa (osittain)

EDUSKUNNAN
TALOUSVALIOKUNTA

Liite 3

Helsingissä

31 päivänä lokakuuta 1990

Lausunto n:o 5

Puolustusasiainvaliokunnalle

Puolustusasiainvaliokunta on 27 päivänä syyskuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt talousvaliokunnan lausuntoa sen toimialaa koskevilta osin hallituksen esitykseen n:o 248/1989 vp. sisältyvän valmiuslakiehdotuksen toimivaltuuksia, erityisesti työvoiman käyttöä ja muita toimivaltuuksia koskevista säännöksistä.

Valmiuslakiehdotuksen 22 §:ssä olevat määräykset terveydenhuollon tehtäviin määrättävistä henkilöistä ovat jossain määrin tulkinanvaraisia. Puolustusasiainvaliokunta pyysi talousvaliokunnalta selvitystä erityisesti siitä, olisiko aihetta tarkemmin määrittellä, mitä 22 §:ään kirjatulla sanomalla ”taikka on muuten sopiva tämän alan tehtäviin” tarkoitetaan. Edelleen pyydettiin talousvaliokunnan kannanottoa 30 §:n 1 momentin 1—4 kohtien toteuttamisedellytyksiin ja vaikutuksiin terveydenhuollon tasoon.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Pekka Pitkänen puolustusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Antti Seppälä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, ylijohtaja Pekka Myllyniemi sisäasiainministeriöstä, osastopäällikkö Markku Murtomaa lääkintöhallituksesta, apulaistoiminnanjohtaja Santero Kujala Suomen Lääkäriliitosta ja osastopäällikkö Maija Anttila Terveydenhoitoalan ammattijärjestö TEHY ry:stä.

Terveydenhuoltohenkilöstön työ- ja muut velvollisuudet perustuvat toimivaan järjestelmään. Terveydenhuollon ammattihenkilöt on rekisteröity lääkintöhallituksessa. Varsinaisen terveydenhuoltohenkilöstön sijoittamisesta puolustusvoimien ja väestönsuojelun tehtäviin on annettu ohje, joka koskee lääkäreitä, hammaslääkäreitä, sairaanhoitotoimen harjoittajia ja farmaseutteja. Korvaavaa ja lisähenkilöstöä on suunnitteluohjeissa kehoitettu varaamaan oppilaitoksista ja alueella asuvista koulutetuista henkilöistä, jotka eivät ole vakituisesti terveydenhuollon tehtävissä. Koska terveydenhuoltoon varattavat henkilöt ovat koulutukseltaan, ammattinimikkeiltään ja kokemukseltaan hyvin erilaisia, heidän tarkempi erittelemisensä on vaikeata.

Valiokunta korostaa, että selkeät säännökset ja toimintaperiaatteet ovat tärkeitä sekä henkilöstön että laitosten kannalta. Valiokunta katsoo 22 §:n ja 30 §:n 1 momentin 1—4 kohdan säännösten olevan riittävän selkeitä.

Edellä esitettyyn viitaten talousvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että puolustusasiainvaliokunta ottaisi tämän lausunnon huomioon laatiessaan mietintöään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos ja jäsenet Dromberg, Huuhtanen, Ikonen,

Jouppila, Kauppinen, Lapiolahti, Mönkäre, Puisto, Puska, J. Roos ja Wasz-Höckert.

EDUSKUNNAN
SOSIAALIVALIOKUNTA

Liite 4

Helsingissä

7 päivänä joulukuuta 1990

Lausunto n:o 9

Puolustusasiainvaliokunnalle

Puolustusasiainvaliokunta on 13 päivänä syyskuuta 1990 pyytänyt sosiaalivaliokunnan lausuntoa sen toimialaa koskevilta osin ja eräistä yksityiskohdista hallituksen esityksestä n:o 248/1989 vp. valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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, sihteerit Liisa Heinonen Suomen ILO-neuvottelukunnasta, lakimies Kirsti Palanko-Laaka Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, varatuomari Mikko Nyssölä Suomen Työntantajain Keskusliitosta, osastonsihteerit Timo K. Vertanen Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, varatuomari Raimo Lindahl Liiketyöntantajain Keskusliitosta, lakimies Pentti Itonen Akavasta sekä kanslerit Kauko Sipponen, professori Niklas Bruun, professori Allan Rosas ja professori Kaarlo Tuori.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valmiuslaki, jota sovellettaisiin eräissä poikkeusoloissa. Poikkeusolojen vallitessa voitaisiin asetuksella oikeuttaa valtioneuvosto käyttämään eräitä toimivaltuuksia. Muun muassa valtioneuvosto voisi saattaa voimaan työnvälityspakon, jonka aikana työnantaja saisi ottaa palvelukseensa ainoastaan työvoimaviranomaisten osoittamia henkilöitä. Eräissä kriisitilanteissa valtioneuvosto voisi rajoittaa irtisanomisoikeutta ja erityisesti syystä kieltää irtisanomisoikeuden käyttämisen.

Edelleen valtioneuvosto voisi väestön terveydenhuollon turvaamiseksi määrätä terveydenhuollon alalla toimivia henkilöitä, tälle alalle koulutusta saaneita henkilöitä tai muuten tämän alan tehtäviin sopivia henkilöitä suorittamaan tarpeellisia tehtäviä. Jos työnvälityspakko ja irtisanomisoikeuden rajoitukset eivät ole riittäviä, valtioneuvosto voi eräissä tapauksissa määrätä henkilön tekemään valmiuslain tarkoituksen saavuttamiseksi tarpeellista työtä.

Valtioneuvoston määrätessä henkilön tekemään työtä tulee määräystä annettaessa ottaa huomioon hänen kykynsä ja voimansa sekä ikä, perhesuhteet, terveydentila ja muutkin olot. Työstä tulee maksaa sopimusten mukainen palkkaus tai kohtuudella tehtäviä vastavia palkka ja muut edut.

Valiokunnan kannanotot

Valmiuslakiehdotus

Valmiuslakiehdotuksen 2 §:n mukaisten poikkeusolojen määrittelyyn ja lain sisältämiin valtuuksiin nähden sosiaalivaliokunta korostaa sitä, että poikkeusolojen toteuttamisen ja valtuuksien käytön kynnys on nostettava riittävän korkealle. Vaikka lakiehdotuksen 2 §:n kaikissa viidessä kohdassa korostetaan poikkeusolojen arvioinnissa käytettävien tekijöiden vakavuutta, erityisyyttä, välttämättömyyttä ja säännönmukaisten toimivaltuuksien riittämättömyyttä, on lain mukaisten toimivaltuuksien käyttöä vältettävä.

Valtioneuvoston käytettävissä oleva työnvälityspakko on rajattu esityksessä lain tarkoituksen saavuttamisen kannalta tarpeelliseen työhön. Kun tämä yhdistetään poikkeusolojen määritelmiin ja 3 §:ssä säädeltyyn päätöksentekomenettelyyn, jonka mukaan poikkeusvaltuudet annetaan aina määräajaksi, enintään vuo-

deksi ja ne saatetaan eduskunnan tarkistettavaksi, ei työnvälityspakko muodosta sosiaalivaliokunnan käsityksen mukaan sellaista oikeuksien rajausta, jota ei voida edellä sanottu huomioon ottaen pitää tarkoituksenmukaisena. Sama koskee valmiuslakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin mukaista irtisanomisoikeuden rajoittamista ja kieltämistä.

Valmiuslakiehdotuksen 22 §:n mukainen terveydenhuoltohenkilöstön määrääminen lain tarkoituksen saavuttamiseksi tarpeellisiin tehtäviin on myös perusteltu edellä sanottujen painavien tekijöiden sitä vaatiessa. Kun säännöksen mukaan tehtäviin voidaan ottaa myös muutoin tämän alan tehtäviin sopiva henkilö, korostaa valiokunta sitä hallituksen esityksen perusteluistakin ilmenevää seikkaa, että henkilön sopivuuden on perustuttava terveydenhuollon turvaamistehtäviin. Näin ollen kysymyksen saattavat tulla lähinnä teknisiä tai kuljetustehtäviä hoitavat henkilöt, joita terveydenhuolto tarvitsee, vaikkei kyseisillä henkilöillä olekaan terveydenhuoltoalan koulutusta.

Valmiuslakiehdotuksen 22 ja 23 §:n mukaisesta työvelvollisuutta käytettäessä on noudatettava alan työ-, toimi- tai virkaehtosopimuksia. Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä, että vakiintuneen tulkinnan mukaan kyseisiä kollektiivisopimuksia on sovellettava myös niiden voimassaolon päätyttyä, kunnes uusi sopimus on solmittu. Lisäksi työsopimuslain 17 §:n mukaan alalla voimassa olevaa valtakunnallista sopimusta on noudatettava myös henkilöihin, joita työehtosopimukset eivät koske.

Lain muutosesitykset

Puolustusasiainvaliokunta on pyytänyt sosiaalivaliokunnan kannanottoa eräisiin nimenomaisiin valmiuslain muutosehdotuksiin.

Suomen Työnantajain Keskusliiton ehdotus

valmiuslain 15 §:ään lisättäväksi 3 momentiksi ei valiokunnan käsityksen mukaan ole välttämätön tai edes tarpeellinen säännös. Säännösehdoituksen arviointi on yhdistettävä työnvälityspakkoon ja työvelvollisuuteen, koska näillä toimenpiteillä ilmeisesti voidaan saavuttaa lisäyksellä tavoiteltu vaikutus.

Ehdotus vahingonkorvausta koskevan 37 §:n laajentamiseksi siten, että se kohdistuisi myös 15 §:n 2 momentin nojalla annetun määräyksen johdosta kärsityn vahinkoon, voidaan rinnastaa kansalaisille yleisesti valmiuslainsäädännössä asetettuihin velvollisuuksiin ja rajoituksiin. Kun ehdotetun lainsäädännön nojalla voidaan varsin laajasti tilanteesta riippuen puuttua myös muihin kansalaisten oikeuksiin ja perusvapauksiin kuin omaisuuteen, ei tämänkaltainen laajennus ole välttämätön. Lisäksi lakiehdotuksen 38 §:n mukainen harkinnanvarainen korvaus voidaan ulottaa myös 15 §:n 2 momentissa tarkoitettun määräyksen johdosta syntyneeseen vahinkoon.

Ehdotus työnseisauksen kieltämistä tai keskeyttämistä koskevaksi valtuudeksi liittyy yleiseen työtaistelutoimenpiteiden sääntelyyn. Myös valmiuslain tarkoittamien poikkeusolojen aikana voimassa ovat pysyvät työtaistelun sääntelykeinot, muun muassa mahdollisuudet puuttua yhteiskuntavaarallisiin työtaistelutoimenpiteisiin. Kun poikkeusolojen aikana voidaan arvioida myös yhteiskuntavaarallisuuden arvioinnin muuttuvan, ei esitetyn tapainen säännös ole sosiaalivaliokunnan käsityksen mukaan tarpeellinen.

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, Paavilainen, Rantanen, Stenius-Kaukonen, Taina ja Väistö sekä varajäsen Häkämies.

Eriävä mielipide

Sosiaalivaliokunnan antamaan lausuntoon hallituksen esityksestä n:o 248/1989 vp. valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi puolustusasiainvaliokunnalle emme ole kaikilta osin voineet yhtyä, joten lausumme näiltä osin eriävänä mielipiteenämme seuraavaa:

Yhtyen sosiaali- ja terveysministeriön — lain valmisteluvaiheessa — esittämään kantaan toteamme, että hallituksen esitys valmiuslaiksi on tässä muodossaan tarpeeton ja että eri kriisityyppien osalta poikkeusoloista voidaan selviytyä ilman hallituksen esitystäkin erityislakeihin sisältyvillä säännöksillä.

Mikäli eri kriisityyppien osalta nähdään välttämätöntä tarvetta poikkeuksellisiin toimivaltuuksiin, ne olisi tullut yhden lain mallissa

esittää säädettäväksi niin, että kunkin kriisityypin osalta toimivaltuudet yksilöitäisiin laissa erikseen. Hallituksen ja valiokunnan enemmistön hyväksymässä esityksessä valmiuslaiksi toimivaltuuksien käyttämisedellytykset jäivät kansalaisten yleisiin oikeuksiin ja oikeus-turvaan puuttumisen kannalta liian väljiksi ja yksilöimättömiksi. Siksi mielestämme esitys valmiuslaiksi tulisi hylätä.

Mielestämme sosiaalivaliokunnan olisi tullut edellyttää edellä esitetyillä perusteilla lausunnossaan puolustusasiainvaliokunnalle,

että valmiuslakiesitys hylättäisiin.

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 1990

Marjatta Stenius-Kaukonen

Pekka Leppänen

