

EDUSKUNNAN  
SOSIAALIVALIOKUNTA

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. puolustustilalaiksi.

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 Nyssölä 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 puolustustilalakia, 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 työsuhdetilanteissa.

Valiokunta korostaa 30 §:n nojalla tilapäiseen työnteeseen määrättyjen velvollisuutta suorittaa vain voimiensa ja kykyjensä mukaista työtä. Kun tilapäisen työnteon tekemisen velvollisuus on ulotettu 15-vuotiaista 65-vuotiaisiin, on määräysten antamisessa käytettävä erityistä harkintaa. Kun tilapäiseen työnteeseen 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 työnteeseen määrätyn velvollisuus käyttää tarvittaessa omia työvälineitä.

Kun tilapäiseen työnteeseen määrätyn oikeuksista ja velvollisuuksista on voimassa, mitä valmiuslaissa on säädetty, tulee myös työaikaa, työsuojelua ja muita työhön liittyviä työntekijän oikeuksia soveltaa tilapäiseen työnteeseen. 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 lainsäädännön nojalla. Tällaisten 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 neuvotteluoikeutta 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 kuluvan 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 vaihtoehtoista 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 vastaava 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 Alaranta, 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, tuomioistuin 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 tarkoitettut 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 sotatilain 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 pakkotyösäännös vastaa voimassa olevan sotatilalain (303/30) 14.2 §:n säännöstä, jonka mukaan sota-aikana tarvittavien ja tilapäisesti rakennettavien puolustuslaitteiden, teiden tai siltöjen 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 välttämättömysharkinta.

Samasta tarkoituksesta huolimatta puolustustilalakiehdotuksen 25.2 § laajentaa voimassa olevan sotatilalain 14.2 §:n mukaista pakkotyöjärjestelmää 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 §) puolustustustilan 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 joukoille (*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 esimerkiksi 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 ”pakkotavasta syystä ... pidentää enintään 12 työpäivällä”. Säännöksen sanamuodossa jää epäselväksi se, lasketaanko 12 työpäivän määrääi-kaan 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 määrääi-ka näin rajoitettaisiin kahteen viikkoon kerrallaan.*

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 1990

**Marjatta Stenius-Kaukonen**

**Pekka Leppänen**

