

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 57/2002 vp**

Hallituksen esitys laiksi valmiuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi valmiuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 200/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Irmeli Vuori, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Markku Sorvari, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

- oikeustieteen tohtori Kaarina Buure-Hägglund
- professori Kaarlo Tuori.

Viitetieto

Hallituksen esityksestä on pyydetty Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja neuvoston päätöksen 98/415/EY mukaisesti Euroopan keskuspankin lausunto. Keskuspankki on 31.10.2002 antanut esityksestä lausuntonsa (CON/2002/27), joka toimitettiin 5.11.2002 päivätyllä kirjeellä valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriö on 2.12.2002 toimittanut Euroopan keskuspankin lausunnon ja siitä ministeriössä laaditun muistion perustuslakivaliokunnalle.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan valmiuslakia muutettavaksi vastaamaan rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan sekä niitä koskevan lainsäädännön muuttumisesta aiheutuvia tarpeita ja vaatimuksia. Esityksessä on otettu huomioon Suomen euroalueeseen osallistumisesta aiheutuvat vaatimukset.

Esityksessä ehdotetaan valmiuslakiin lisättäväksi valtioneuvostolle toimivaltuudet säännöstellä rahoitusmarkkinoita ja vakuutusalaan poik-

keusoloissa. Lakiin lisätään myös säännökset poikkeusolojen vakuutustakuusta ja vakuutus-takuutoimikunnasta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että valmiuslakiin lisättäviä uusia toimivaltuuksia tulee arvioida perustuslain 23 §:n kannalta niiltä osin kuin toimi-

valtuudet tulevat sovellettaviksi Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai siihen vakuudeltaan lain mukaan rinnastettavien kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana. Valmiuslain mukainen poikkeusolojen määrittelmä ulottuu laajemmalle kuin perustuslain 23 §:ssä tarkoitetaan. Uudet toimivaltuudet tulevat sovellettaviksi kaikissa valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa, minkä vuoksi ehdotusta on arvioitava myös yksittäisten perusoikeussäännösten valossa.

Perusteluissa päädytään siihen, että valmiuslakiehdotuksen 12 § on sinänsä ristiriidassa perustuslain 15 §:n kanssa, mutta ns. valtiosääntöisen aukko-teorian mukaisesti arvioituna 12 § ei kuitenkaan vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Uuden 12 a §:n todetaan olevan ristiriidassa paitsi perustuslain 15 §:n, myös 18 §:n 1 momentin kanssa. Lisäksi katsotaan, että ehdotetun 13 §:n 1 momentti on ristiriidassa perustuslain 119 §:n 2 momentin kanssa mutta pankkivaltuuston asemaa muuttava 13 §:n 2 momentti ei ole ristiriidassa perustuslain säännös-

ten kanssa Suomen Pankista. Valmiuslakiehdotus on perustelujen mukaan käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla.

Perusteluissa arvioidaan vielä esitykseen sisältyvien muiden lakiehdotusten mukaista mahdollisuutta korvata varautumisvelvollisuuden kustannukset huoltovarmuusrahastosta. Nämä ehdotukset eivät perustelujen mukaan merkitse huoltovarmuusrahaston käyttötarkoituksen laajentamista voimassa olevaan oikeustilaan verrattuna. Sopimusvapauden rajoituksena pidetään 16. lakiehdotuksen säännöstä, joka rajoittaa vakuutuksenantajan oikeutta vedota vastuusta vapautumista tai vastuun vähenemistä tarkoittavaan sopimusehtoon. Koska vastaava säännös sisältyy jo voimassa olevaan sodanaikaista henkivakuutusta koskevaan lakiin, joka on luonteeltaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettu poikkeuslaki, perusteluissa katsotaan, että tämä lakiehdotus voidaan aukko-teorian mukaisesti käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallitus on pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valmiuslain yleisluonne

Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut valmiuslain suhdetta perustuslain 23 §:ään, joka koskee perusoikeuksiin poikkeusoloissa tehtäviä tilapäisiä poikkeuksia. Perustuslakiin sisältyy poikkeusolojen määrittely sekä vaatimus siitä, että lailla voidaan säätää näissä poikkeusoloissa välttämättömiä sellaisia poikkeuksia, jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Valmiuslaille on ominaista, että sen mukaiset poikkeusolot ulottuvat perustuslain 23 §:ää laajemmalle ja että se rakentuu olennaisin osin valtioneuvoston antamien asetusten varaan. Valiokunta katsoi (PeVL 1/2000 vp, s. 3/I), että "valmiuslain mukaisesta tällaisesta delegointiasetelmasta aiheutuu se, että uusien toimivaltuuksien lisääminen lakiin joutuu herkästi ristiriitaan perustuslain 23 §:n ja

myös 80 §:n 1 momentin kanssa". Toisaalta valiokunta piti mahdollisena (PeVL 1/2000 vp, s. 3/I) soveltaa valtiosääntöistä aukko-teoriaa poikkeuslaeista siten, että uudesta perustuslaista poikkeamisen merkitystä arvioitaessa otetaan huomioon hallitusmuodosta perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyt poikkeukset.

Useille valmiuslain toimivaltuussäännöksille on ominaista, että valtioneuvoston toimivalta muodostuu yhtäältä yksilöimättömästä valvonta- ja säännöstelyvallasta ja toisaalta erittelyn asteeltaan eri tavoin täsmennetyistä sääntelyvaltuudesta, jota käytetään asetuksia antamalla. Näin rakentuu myös lakiehdotuksen 12 a §. Valiokunta muistuttaa tässä yhteydessä valmiuslain alkuperäisestä tarkoituksesta (HE 248/1989 vp, s. 21/I). Valvontavallan ymmärrettiin tarkoittavan mahdollisuutta antaa määräyksiä ainakin lain 41 ja 44 §:n mukaisia valvontakeinoja täydentävistä järjestelyistä ja säännöstelyvallan

oikeutta asettaa erilaisia kieltoja ja rajoituksia, mutta ei mahdollisuutta velvoittaa suoranaisesti tekemään jotakin tai muutoinkaan toimimaan määrättyllä tavalla. Perustuslain 80 §:n valossa on selvää, että valvonta- ja säännöstelyvalta voi tarkoittaa ainoastaan yksittäistapauksellista toimivaltaa eikä sen nojalla ole mahdollista antaa asetuksia.

Valmiuslakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Lakiehdotuksen 12 §. Ehdotus ei 11 §:n uusien määritelmienkään kautta laajenna valtioneuvoston asetuksella käytettäviä, omaisuuden suojaan kajoavia sääntelyvaltuuksia niin, että lakiehdotus olisi näistä syistä käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 12 a §. Ehdotus merkitsee uuden valvonta- ja säännöstelyvallan osoittamista valtioneuvostolle sekä sisältää valtioneuvoston uusia sääntelyvaltuuksia. Uudet säännökset ovat merkityksellisiä omaisuuden suojan ja myös eräin osin elinkeinovapauden kannalta. Ehdotettu sääntely ei täytä lailla säätämisen vaatimusta, minkä lisäksi ristiriitaa on myös täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa. Lakiehdotus on näistä syistä käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 12 b §. Ehdotus vakuutustakuun enimmäismäärän säätämisestä pykälän 4 momentissa on sopusoinnussa perustuslain 82 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Perustuslain esitöistä (HE 1/1998 vp, s. 135) ilmenee, että eduskunnan suostumus voidaan antaa myös lain muodossa, kunhan siinä säädetään takuun enimmäismäärästä.

Pykälän 3 momentin säännökset takuu- ja käsittelemysmaksusta vastaavat niitä edellytyksiä, joita valtion maksujen sääntelyyn kohdistuu perustuslain 81 §:n 2 momentin perusteella.

Viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta päättäminen. Valtioneuvosto voi 12 a §:n 3 momentin ja 13 §:n 1 momentin nojalla säätää asetuksella Suomen Pankin, Rahoitustarkastuksen, Va-

kuutusvalvontaviraston ja muun valtion viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta. Tämä on, kuten esityksessä on todettu, ristiriidassa sen perustuslain 119 §:n säännöksen kanssa, jonka mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Lakitasoista sääntelyä edellyttää myös Suomen Pankkia koskeva perustuslain 91 §:n 1 momentti. Valiokunta kuitenkin katsoo esityksestä poiketen, että 13 §:ssä ei laajenneta valmiuslailla alun alkaen tehtyä perustuslakipoikkeusta sillä tavoin, että tämäkin pykälä olisi syynä lakiehdotuksen käsittelemiseen perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Poikkeusolojen vakuutustoimikunta. Lakiehdotuksen 40 b—40 d §:ssä säännellyllä toimikunnalla ei ole suoraan lain perusteella julkiseksi vallaksi luonnehdittavaa toimivaltaa. Valtioneuvosto kuitenkin voi 12 b §:n 5 momentin nojalla siirtää toimikunnan tehtäväksi vakuutustakuiden myöntämisen ja hallinnoinnin kokonaan tai osaksi. Myös tämä valtioneuvoston toimivalta on ristiriidassa perustuslain 119 §:n kanssa ja johtaa lakiehdotuksen käsittelemiseen perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Toimikunnalla on 40 d §:n 1 momentin mukaan laaja tietojensaantioikeus. Tiedot voivat koskettaa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa ja 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa. Sekä tietojenantovelvolliset että kysymykseen tulevat tiedot on määritelty niin väljästi, että lakiehdotus on tästäkin syystä käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä (esim. PeVL 14/2002 vp, s. 2—4). Asianmukaisinta on kuitenkin täsmentää sääntelyä jatkokäsittelyssä.

Poikkeuslain säätäminen. Perustuslain 73 §:n mukaan perustuslaista voidaan säätää ainoastaan rajattuja poikkeuksia. Valiokunta katsoo aiempaa kantaansa vastaavasti, että valmiuslaissa on kysymys tällaisista poikkeuksista ja että niiden säätäminen on perusteltua siitä huolimatta, että perustuslaista poikkeavien säännösten antamista puhtaasti kansallisista syistä tuleekin välttää (PeVL 1/2000 vp, s. 3—4). Valiokunta

toistaa aiemmin esittämänsä käsityksen siitä, että on tarpeellista selvittää mahdollisuuksia uudistaa valmiuslakia niin, että luovutaan sääntelyn rakentumisesta lainsäädäntövallan delegoinnin varaan. Tähän liittyen valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusministeriössä on tarkoitus käynnistää tällainen valmistelutyö vuoden 2003 aikana.

Muita seikkoja

Huoltovarmuusrahasto. Liitelakeihin sisältyvien säännösten mukaisesti niissä säädetystä varautumisesta aiheutuvia olennaisia lisäkustannuksia voidaan korvata huoltovarmuusrahastosta. Kysymyksessä on sellainen valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto kuin perustuslain 87 §:ssä tarkoitetaan. Esitys ei huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain asianomaiset säännökset huomioon ottaen merkitse huoltovarmuusrahaston käyttötarkoituksen olennaista laajentamista nykyiseen oikeustilaan verrattuna.

16. lakiehdotus. Vakuutuslainsäädännön uusi 37 a § rajoittaa vakuutuslaitosten oikeutta vedota tiettyihin vakuutusehtoihin. Esityksessä on katsottu aukkoteorian pohjalta, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Esityksen säätämisyksityksessä mainittu henkivakuutuksesta sodan aikana annettu

laki säädettiin jo vuonna 1939. Tästäkin syystä valiokunta pitää aiheellisena arvioida ehdotettua sääntelyä nykyisistä perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä käsin. Aluksi on paikallaan huomata, että rajoitus on 37 a §:ssä kirjoitettu täsmällisesti ja tarkkarajaisesti osoittamalla sääntelyn tarkoittamat ehdot ja ne tilanteet, joissa rajoitus tulee sovellettavaksi. Näissä tilanteissa eli Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana rajoitusta voidaan pitää hyväksyttävänä ja erittäin painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana ja välttämättömänä. Vakuutuslaitosten silmällä pitäen on suhteellisuusperiaatteen kannalta tärkeää, että heillä on oikeus periä sotalisämaksua niistä vakuutuksista, joihin kyseinen rajoitus kohdistuu. Näillä perusteilla valiokunta katsoo, että 16. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että 2.—16. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä ja

että 1. lakiehdotus tulee käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Jouni Lehtimäki /kok
vpj.	Riitta Prusti /sd	Johannes Leppänen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Nousiainen /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Heli Paasio /sd
	Esko Helle /vas	Osmo Puhakka /kesk
	Gunnar Jansson /r	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd.
	Marjukka Karttunen /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.