

## PUOLUSTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2011 vp

### Lepäämässä oleva ehdotus valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 13 päivänä syyskuuta 2011 lähettänyt puolustusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi lepäämässä olevan ehdotuksen valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LJL 1/2011 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon

(PeVL 20/2011 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa on ollut kuultavana  
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Yleisperustelut*

###### *Yleistä*

Puolustusvaliokunta on vuoden 2010 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä (PuVM 3/2010 vp) esittänyt ne syyt, joiden nojalla se puolsi lakiehdotusten hyväksymistä valiokunnan tuolloin esittämin huomautuksin ja muutosehdotuksin. Samoilla perusteilla valiokunta on edelleen niiden hyväksymisen kannalla seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

###### *Perustuslakivaliokunnan lausunto*

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 20/2011 vp), että perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan lepäämään hyväksytty ehdotus perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on hyväksyttävä ensimmäisillä edus-

kuntavaalien jälkeisillä valtiopäivillä asiasisällöltään muuttamattomana. Säännöksen tarkoituksena on perustuslain esitöiden ja valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan mahdollistaa tekniset korjaukset lakiehdotukseen sekä vanhentuneiden viittausten ja lakiehdotusten voimaantulosäännösten muuttaminen (HE 1/1998 vp, s. 124/I; PeVM 1/2007 vp).

Valmiuslakiehdotuksen lisäksi sen kanssa on lepäämään hyväksytty yhdeksän muuta, valmiuslakiin kiinteästi liittyvää lakiehdotusta, jotka eivät kuitenkaan ole luonteeltaan poikkeuslakeja. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että asiasisällön muuttamattomuuden vaatimus ja sitä koskevat tulkintaperiaatteet koskevat myös tällaisia, teknisesti lepäämään hyväksytyjä lakiehdotuksia (PeVM 1/2007 vp).

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että lepäämään hyväksytyihin lakiehdotuksiin

kohdistuu käytännössä kolmen tyyppisiä muutostarpeita. Ensinnäkin olisi muutettava sellaisia valmiuslakiin sisältyviä viittaussäännöksiä, jotka koskevat sittemmin muuttunutta tai kumottua lakia. Tällaisia säännöksiä ovat valmiuslakiehdotuksen 44 §:ssä oleva viittaus vesilakiin (264/1961), joka on kumottu uudella vesilailla (587/2011), 64 §:ssä oleva viittaus postipalvelulakiin (313/2001), joka on kumottu postilailla (415/2011), ja 120 §:ssä oleva viittaus pelastuslakiin (468/2003), joka on kumottu uudella samannimisellä lailla (379/2011). Mainitut uudet lait ovat tulleet jo voimaan lukuun ottamatta vesilakia, joka tulee voimaan 1.1.2012. Samoin 8. lakiehdotuksen 13 §:ssä on viittaus kumottuun pelastuslakiin (468/2003). Näiden viittaussäännösten muuttaminen ajantasaisiksi ei perustuslakivaliokunnan mukaan muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Valmiuslakiehdotuksen 88 §:ssä on viittaus kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989) säädettyihin määräaikoihin, joita koskevat säännökset ovat sittemmin siirtyneet 1.5.2011 voimaan tulleeseen terveydenhuoltolakiin (1326/2010). Tämänkään viittaussäännöksen tarkistaminen ajantasaiseksi ei perustuslakivaliokunnan mukaan merkitse lakiehdotuksen asiasisällön muuttamista.

Kolmantena ryhmänä ovat laki ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa annetun lain 13 a §:n muuttamisesta (4. lakiehdotus) ja laki pelastuslain 1 §:n muuttamisesta (9. lakiehdotus). Näiden lakiehdotusten kohdalla kyse olisi jo kumottujen lakien muuttamisesta, sillä 4. lakiehdotus on kumottu 31.12.2010 voimaan tulleella lailla (1358/2010) ja 9. lakiehdotus on kumottu 1.7.2011 voimaan tulleella uudella pelastuslailla (379/2011). Tällaisia lakiehdotuksia ei perustuslakivaliokunnan mukaan voida enää eduskunnassa hyväksyä, sillä kumottua lakia ei voida muuttaa. Perustuslaki ei myöskään mahdollista lepäämään jätetyn lain asiasisällöstä säätämistä muuttamalla toista, voimassa olevaa lakia. Näiden seikkojen perusteella perustuslakivaliokunta katsoo, että 4. ja 9. lakiehdotus tulee hylätä. Tällä ei ole vaikutusta

mahdollisuuteen hyväksyä valmiuslakiehdotus ja muut lakiehdotukset (PeVL 20/2011 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lausunnossaan 1.3.2012 voimaan tulevaan perustuslain uuteen 23 §:ään, jonka se toteaa olevan merkityksellinen valmiuslain kannalta. Perustuslain muutoksen taustalla oli perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan valmiuslain kaltaisen poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätäminen pysyväisluonteisena poikkeuslakina ei ole valtiosäännön perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu (PeVL 6/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että valtioneuvoston tulisi laatia kokonaisarvio valmiuslain suhteesta perustuslain uuteen 23 §:ään, jos lepäämässä oleva valmiuslakiehdotus nyt hyväksytään. Valtioneuvoston tulisi arvioida, voitaisiinko perustuslakipoikkeusten alaa entisestään supistaa valmiuslakiin tehtävillä muutoksilla. Lisäksi valiokunta toteaa, että valmiuslakiehdotuksen 10 §:n säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta ei vastaa perustuslain uuden 23 §:n 2 momenttia, joka koskee eduskunnan toimivaltaa päättää asetusten voimassaolosta. Puolustusvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen.

## ***Yksityiskohtaiset perustelut***

### **1. Valmiuslaki**

*44 §. Vedenhankinnan turvaaminen.* Viittaus kumottuun vesilakiin (264/1961) esitetään korjattavaksi viittauksella voimassa olevaan vesilakiin (587/2011).

*64 §. Postitoimintaan kohdistuvat toimenpiteet.* Viittaus kumottuun postipalvelulakiin (313/2001) esitetään korjattavaksi viittauksella voimassa olevaan postilakiin (415/2011).

*88 §. Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä terveydenhuolto.* 1 momentin 1 kohdassa olevat viittaukset kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989) säädettyihin määräaikoihin esitetään korjattavaksi, koska

säännökset ovat siirtyneet 1.5.2011 voimaan tulleeseen terveydenhuoltolakiin.

*120 §. Pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyt.* Pykälän 2 momentissa oleva viittaus kumottuun pelastuslakiin (468/2003) esitetään korjattavaksi viittauksella samannimiseen lakiin (379/2011).

#### **4. Laki ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa annetun lain 13 a §:n muuttamisesta**

Lakiehdotus on kumottu 31.12.2010 voimaan tulleella lailla (1358/2010), joten lakiehdotus on hylättävä.

#### **8. Laki Pelastusopistosta annetun lain 13 ja 23 §:n muuttamisesta**

*13 §. Muu koulutus.* Viittaus kumottuun pelastuslakiin (468/2003) esitetään korvattavaksi viittauksella samannimiseen lakiin (379/2011).

### **Valiokunnan muutosehdotukset**

## **1.**

## **Valmiuslaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä määrätyllä tavalla, säädetään:

I OSA	2 luku
<b>YLEISET SÄÄNNÖKSET</b>	<b>Toimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen</b>
1 luku	6—11 § (Kuten LJL)
<b>Lain tarkoitus, soveltamisala ja yleiset periaatteet</b>	
1—5 § (Kuten LJL)	

#### **9. Laki pelastuslain muuttamisesta**

Lakiehdotus on kumottu 1.7.2011 voimaan tulleella uudella pelastuslailla (379/2011), joten lakiehdotus on hylättävä.

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta ehdottaa,

*että 2. ja 3.,5.—7. ja 10. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,*

*että 1. ja 8. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset),*

*että 4. ja 9. lakiehdotus hylätään ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).*

3 luku

**Varautuminen**12 ja 13 §  
(Kuten LJL)

II OSA

**TOIMIVALTUUDET POIKKEUSOLOISSA**

4 luku

**Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaaminen**14—27 §  
(Kuten LJL)

5 luku

**Hyödyketuotannon ja -jakelun sekä energiahuollon varmistaminen**28—43 §  
(Kuten LJL)

44 §

*Vedenhankinnan turvaaminen*

Yhdyskuntien vesihuollon turvaamiseksi poikkeusoloissa maa- ja metsätalousministeriö voi päätöksellään velvoittaa vesihuoltolaitoksen toimittamaan tai luovuttamaan vettä oman toiminta-alueensa ulkopuolisen vedentarpeen tyydyttämiseksi sekä päätöksellään muuttaa vesiläikiin (587/2011) tai sen nojalla myönnettyyn lupaan perustuvaa vedenotto-oikeutta, jos se on välttämätöntä kunnan tai suurehkon kuluttajajoukon vedensaannin turvaamiseksi tai muutoin yleiseltä kannalta merkittävän vesihuoltolaitoksen toiminnan turvaamiseksi taikka muusta näihin verrattavasta painavasta syystä.

45 §  
(Kuten LJL)

6 luku

**Rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstely**46—50 §  
(Kuten LJL)

7 luku

**Asuntokannan käytön säännöstely**51—55 §  
(Kuten LJL)

8 luku

**Sosiaaliturvaan liittyvät muutokset**56—59 §  
(Kuten LJL)

9 luku

**Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden sekä postipalveluiden saatavuuden turvaaminen**60—63 §  
(Kuten LJL)

64 §

*Postitoimintaan kohdistuvat toimenpiteet*

Postipalveluiden saatavuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi liikenne- ja viestintäministeriö voi poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa *postilaissa* (415/2011) tarkoitetun postiyrityksen tai vastaavaa toimintaa harjoittavan muun yrityksen:

(1—3 kohta kuten LJL)

4) tarjoamaan postin yleispalvelua *postilaissa* säädetyistä poikkeavalla liikenne- ja viestintäministeriön yksilöimällä tavalla;

(5 kohta kuten LJL)

(2 mom. kuten LJL)

65 ja 66 §  
(Kuten LJL)

10 luku

**Kuljetusten turvaaminen ja polttonesteen säännöstely**

67—85 §  
(Kuten LJL)

11 luku

**Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen**

86 ja 87 §  
(Kuten LJL)

88 §

*Sosiaali- ja terveystalvelut sekä terveydensuojelu*

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua:

1) *terveydenhuoltolaissa (1326/2010)* säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä, jos se on välttämättömä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä;

(2—4 kohta kuten LJL)

12 luku

**Valtiontalouden hoito poikkeusoloissa**

89 ja 90 §  
(Kuten LJL)

13 luku

**Julkis- ja yksityisoikeudelliset palvelussuhteet**

91—94 §  
(Kuten LJJL)

14 luku

**Työvelvollisuus**

95—103 §  
(Kuten LJL)

15 luku

**Hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa**

104—109 §  
(Kuten LJL)

16 luku

**Sotilaallinen puolustusvalmius**

110—115 §  
(Kuten LJL)

17 luku

**Väestönsuojelu ja evakuointi**

116—119 §  
(Kuten LJL)

120 §

*Pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyt*

(1 mom. kuten LJL)

Sisäasiainministeriö voi 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tilapäisesti päätöksellään velvoittaa pelastustoimen tehtäviä hoitavan viranomaisen huolehtimaan muistakin velvollisuuksista ja tehtävistä sekä päätöksellään muuttaa pelastuslaissa (379/2011) tarkoitett-

tujen pelastusviranomaisten sekä 1 momentissa tarkoitettujen johtokeskusten ja väestönsuojelumuodostelmien johto- ja alistussuhteita, jos se on välttämätöntä pelastustoimen hoitamisen turvaamiseksi.

121 ja 122 §  
(Kuten LJL)

III OSA

### ERINÄISET SÄÄNNÖKSET

18 luku

#### Täytäntöönpano

123—127 §  
(Kuten LJL)

19 luku

#### Korvaukset ja oikeusturva

128—131 §  
(Kuten LJL)

20 luku

#### Rangaistussäännökset

132 ja 133 §  
(Kuten LJL)

21 luku

#### Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

134 ja 135 §  
(Kuten LJL)

## 8.

### Laki

#### Pelastusopistosta annetun lain 13 ja 23 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* Pelastusopistosta annetun lain (607/2006) 13 § ja 23 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 13 § laissa 472/2008, seuraavasti:

13 §

*Muu koulutus*

Pelastusopisto antaa pelastustoimeen ja hätäkeskustoimintaan liittyvää ammatillista täydennyskoulutusta, pelastuslain (379/2011) mukaisesta väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutusta sekä valmiuslain ( / ) mukaista varautumista edistävää koulutusta. Opisto voi

antaa muutakin toimialaansa soveltuvaa koulutusta.

23 §  
(Kuten LJL)

Voimaantulosäännös  
(Kuten LJL)

**Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto laatii kokonaisarvion valmiuslain*

*suhteesta perustuslain uuteen 23 §:ään perustuslakivaliokunnan esittämät näkökohdat huomioon ottaen.*

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jussi Niinistö /ps  
Timo Heinonen /kok  
Mika Kari /sd  
Esko Kurvinen /kok  
Pentti Oinonen /ps  
Tuula Peltonen /sd  
Eero Reijonen /kesk  
Mikko Savola /kesk

Ismo Soukola /ps  
Eero Suutari /kok  
Pauliina Viitamies /sd  
Sofia Vikman /kok  
Tuula Väätäinen /sd  
Jyrki Yrttiaho /vr  
vjäs. Aila Paloniemi /kesk  
Kari Tolvanen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos O-P Jalonen.

## VASTALAUSE 1

**Perustelut**

Valmiuslain soveltamisen aloittamista koskevaa päätöksentekomenettelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että valmiuslain toimivaltuudet otetaisiin käyttöön valtioneuvoston asetuksella eikä tasavallan presidentin asetuksella kuten nykyisessä laissa.

Kuitenkin tasavalla presidentti on Suomen valtionpäämies sekä puolustusvoimien ylipäällikkö. Lisäksi tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopolitiikkaa.

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa tasavallan presidentin asetuksella voidaankin perustella erityisesti aseellisissa kriiseissä perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisella tasavallan presidentin asemalla ja valmiuslain yhteydellä puolustustilalakiin. Puolustustilalain mukaiset toimivaltuudet otetaan käyttöön tasavallan presidentin asetuksella.

Tasavallan presidentin valtaoikeuksien kaivaminen asiassa voidaan käytännön perustelujen sijaan nähdä pikemminkin osana ns. päätöksentekojärjestelmämme parlamentarisoimista niin ikään kansanvaltaisen presidentti-instituution kustannuksella. Toisin sanoen presidentin päätöksentekovallan vähentämiselle ei tässä asiassa löydy sellaisia perusteita, että asetuk-senantovalta tulisi siirtää pois presidentiltä.

Lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia ei voida enää vaalien jälkeen asiasisällöltään muuttaa, vaan ne on joko hylättävä tai hyväksyttävä, joten valiokunnan enemmistön kannasta poiketen katsomme, että emme voi hyväksyä 1. lakiehdotusta.

**Ehdotus**

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotukset hylätään.*

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2011

Jussi Niinistö /ps  
Pentti Oinonen /ps  
Ismo Soukola /ps.



## VASTALAUSE 2

**Perustelut**

Perustuslain mukaan "Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa" (PeL 93.1 §). Tasavallan presidentti on myös puolustusvoimien ylipäällikkö (PeL 128 §), ja presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella (PeL 93.1 §).

Hallituksen esitys uudeksi valmiuslaiksi kaventaa olennaisesti presidentin toimivaltaa ulkopoliittikan johtajana ja ylipäällikkönä. Lisäksi toimivallan kavennus tapahtuisi kriisiaikana, jolloin kaikkien valtioelinten yhteistoiminta ja yksimielisyys korostuvat.

Yksimielisyyttä korostava päätöksentekomalli on omiaan lisäämään sitä harkintaa ja yksituumaisuutta, jota poikkeusvaltuuksien soveltamisen aloittaminen edellyttää.

Hallituksen valmiuslakiesityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto antaisi poikkeusvaltuuksien käyttöönottoasetuksen, ns. kiireasetuksen, sekä poikkeusolojen jatkamisasetuksen nykyisestä päätöksentekojärjestelmästä poiketen. Nykyisen lain mukaan nämä asetukset antaa tasavallan presidentti.

Käyttöönottoasetuksen antamista edeltäisi menettely, jossa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa toteaisi poikkeustilan käsillä olon. Tältä osin ehdotusta on arvosteltu epäselväksi ja huonosti yhteensovivaksi perustuslain 93 §:n 1 momentin kanssa.

Vuonna 2000 voimaan tulleen toimintamallin mukaan presidentti päättää valtioneuvoston ehdotuksesta presidentin asetuksella valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta. Puolustusva-

liokunta totesi mietinnössään tämän menettelytavan oikeaksi (PuVM 1/2000 vp — HE 186/1999 vp). "Asetustoimivalta ehdotetaan delegoitavaksi jatkossakin tasavallan presidentille Valtioneuvosto on perustuslain voimaan tultua ensisijainen asetustoimivallan käyttäjä. Kun valtioneuvosto toisaalta on poikkeusolojen toimivaltuuksien ensisijainen käyttäjä, on perusteltua, että se ei itse pääte toimivaltuuksien käyttöönotosta", toteaa puolustusvaliokunta mietinnössään.

Puolustusvaliokunnan mukaan "poikkeusolojen toimivaltuudet koskevat viime kädessä valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaamista. Ne sivuavat siten tasavallan presidentille puolustusvoimien ylipäällikkönä kuuluvia valmiuden kohottamiseen liittyviä sotilaskäskyasioiden toimivaltuuksia" (PeL 58.5 §).

Valiokunnan johtopäätös on yksiselitteisen selvä: "Onkin luontevaa, että presidentti päättää sekä valmiuslain että puolustustilalain toimivaltuuksien käyttöönottoa merkitsevien asetusten antamisesta" (PuVM 1/2000 vp s. 2/I—II).

Puolustusvaliokunta päätti mietinnöstään (PuVM 1/2000 vp) yksimielisesti.

Mielestäni nykyistä, viimeksi vuonna 2000 voimaantulleen lain sisältämää toimintamallia ei ole syytä muuttaa eikä puuttua valtioelinten toimivaltasuhteisiin.

**Ehdotus**

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että lakiehdotukset hylätään.*

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2011

Jyrki Yrttiaho /vr.