

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

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 Jyränki, 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 päätöksin 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 äärirajat 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 poikkeusolotyyppin 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 voidaan 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 siirrettäisiin sellaisinaan tai vähäisin muutoksin valmiuslakiin. Tällaisen lainsäädäntötoimen johdosta on todettava perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössään lähteneen siitä, että poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa perustuslainsäätämisyjärjestyksestä käyttämättä, jos muuttava 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 perustuslainsäätämisyjärjestyksestä.

Valiokunta on arvioinut myös ehdotettua päätöksentekomenettelyä lain säätämisyjärjestyksen kannalta. Tältä osin sääntelyllä on yhtymäkohtia siihen perustuslakivaliokunnan eri yhteyksissä arvioimaan kysymyksen, 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 päätöksentekomenettely, 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 säädetysjärjestyksessä.

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 säädetysjärjestyksessä.

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 Zyskowitz, 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, Jätteenmäki, 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 eriävänä mielipiteenäni 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 päätöksentekovaltaa halutaan keskittää valtioneuvostolle, vaikka käsitykseni mukaan poikkeusoloista selviytyminen edellyttää nimenomaan demokraattisten päätöksentekorakenteiden vahvistamista ja vapaan mielipiteenmuodotuksen turvaamista. Kyllin demokraattinen yhteiskunta on myös vahva yhteiskunta. Vapaa tiedonkulku varmistaa huhupuheiden sijasta oikean tiedon jakamisen.

Esityksen yleistavoitteista voidaan sanoa, että demokraattisen päätöksentekojärjestelmän ja kansalaisten perusoikeussuojan mahdollisimman suuren koskemattomuuden kannalta on hyväksi, kun poikkeusoloja koskevassa laissa täsmällisesti määritellään perusoikeuspoikkeusten merkitys. Tämä edellyttää tietenkin sitä, että lakia säädettäessä tiedostetaan se, mihin perusoikeuksiin puututaan ja millä perusteilla ja mihin lain säännöksiin pohjautuen.

Perustuslakivaliokunnan ensisijaisena tehtävänä valmiuslain käsittelyssä olisi ollut juuri sen asian selvittämisen, mihin perusoikeuksiin ehdotuksen yksittäiset säännökset sallisivat poikkeuksia. Tätä tehtävää valiokunnan enemmistö ei kuitenkaan halunnut johdonmukaisesti suorittaa, vaikka valiokunnan lausuntoon sisältyy huomattavan monta tärkeätä korjausta, jotka puolustusasiainvaliokunnan tulee ottaa huomioon.

Erityisesti valiokunnan lausunnon johdonmukaisuutta olisi lisännyt se, että valmiuslakiesityksen 9 §:n 2 momentti olisi kirjoitettu uudelleen ja esitettyä tarkemmin osoittamaan, mihin perusoikeusrajoituksiin kukin yksittäinen lain säännös oikeuttaa. Ne muutokset ehdotuksen 9 §:n 2 momenttiin, jotka perustuslakivaliokunta teki lausunnossaan, ovat oikeansuuntaisia, mutta työ jäi tältä osin puutteelliseksi. Kukin yksittäinen perusoikeuden rajoittaminen tulisi liittää yksilöityihin toimivaltuussäännöksiin. Valiokunnan ehdotuksessa näin ei ole tehty.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 1990

Lauha Männistö

Perustuslakivaliokunnan olisi tullut ehdottaa puolustusasiainvaliokunnalle säännöksen muotoilemista näin kuuluvana:

9 §:n 2 mom.

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

1) hallitusmuodon 6 §:n 1 ja 3 momentissa turvattua omaisuuden suojaa, jota voidaan 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 oikeutta valita asuinpaikkansa, jota voidaan rajoittaa tämän lain 25 §:n nojalla;

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

5) hallitusmuodon 10 §:ssä turvattua sananvapautta ja 12 §:ssä turvattua viestinnän suojaa, joita voidaan Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana rajoittaa tämän lain 18 §:n ja 33 §:n 2 kohdan nojalla.

Näiden korjausten lisäksi perustuslakivaliokunnan olisi tullut esittää lausunnossaan puolustusasiainvaliokunnalle seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta katsoo, että puolustusasiainvaliokunnan olisi tarkoin harkittava lakiesitykseen sisältyvien perusoikeusrajoitusten välttämättömyys lain tarkoituksen toteuttamisen kannalta.”

