

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 1/2000 vp**

Hallituksen esitys laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta (HE 186/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tarja Oksanen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Pekka Pitkänen, puolustusministeriö
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmiuslakia ja puolustustilalakia vastaamaan toteutettua perusoikeusuudistusta ja uutta perustuslakia. Valmiuslain poikkeusolojen määrittelyä täsmennetään vastaamaan puolustusneuvoston kriisityyppiluokitusta. Myös puolustustilalain poikkeusolomäärittelyä muutetaan. Näiden lakien viittaukset perusoikeussäännöksiin tarkistetaan sekä asetuksenantovaltuudet muutetaan siten, että tasavallan presidentti antaa edelleen toimivaltuuksien käyttöön ottamista tarkoittavat asetukset. Valmiuslakiin myös lisätään uusia toimivaltuuksia. Lisäksi säännökset pelastustoimen erityisistä toimivaltuuksista poikkeusoloissa siirretään pelastustoimilaista valmiuslakiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan yhtä aikaa uuden perustuslain kanssa 1.3.2000.

Esityksen varsin yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan hallitusmuodon perusoikeussäännösten kannalta. Perusteluissa todetaan, että toimivaltuuksien lisääminen valmiuslakiin merkitsee perusoikeuksien rajoittamista koskevan lainsäädäntövallan delegoinnin laajentamista. Valmiuslakiin ehdotettujen uusien toimivaltuuksien mahdollistamien perusoikeusrajoitusten olemainen sisältö määräytyy vasta valtioneuvoston asetuksella. Ehdotus lain 15 §:n 1 momentin muuttamisesta ja uuden 2 momentin lisäämis-

tä lain 16 §:ään on perustelujen mukaan tämän vuoksi ristiriidassa hallitusmuodon 12 §:n 1 momentin kanssa. Uuden 16 §:n 2 momentin katsotaan olevan ristiriidassa myös hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin ja 16 §:n 1 momentin kanssa.

Perusteluissa katsotaan, että puolustustilalakiin ehdotetut muutokset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Pelastustoi-

milain 65 §:n sääntelyn sisällyttäminen esityksessä ehdotetussa muodossa valmiuslakiin ei perustelujen mukaan vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

Hallitus on esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslain 23 §

Esityksen tarkoituksena on saattaa valmiuslaki ja puolustustilalaki vastaamaan jo vuonna 1995 säädettyä perusoikeusuudistusta ja 1.3.2000 voimaan tulevaa Suomen perustuslakia. Ehdotetut lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa. Lakiehdotukset rakentuvat olennaisin osin uuden perustuslain 80 §:n 1 momentin säännöksille asetusten antamisesta. Lakiehdotusten säätämisyjärjestystä tuleekin arvioida uuden perustuslain kanalta (vrt. PeVL 15/1999 vp).

Valmiuslaki ja puolustustilalaki säädettiin 1990-luvun alussa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 10/1990 vp ja PeVL 11/1990 vp), valmiuslaki poikkeuksena perustuslaista ns. poikkeuslakina ja puolustustilalaki hallitusmuodon silloiseen 16 §:ään nojautuen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitusmuodon 16 § korvattiin perusoikeusuudistuksessa 16 a §:n 2 momentilla, jota puolestaan vastaa uuden perustuslain 23 § (HE 309/1993 vp, s. 75—77 ja HE 1/1998 vp, s. 81/I). Se kuuluu seuraavasti: "Perusoikeuksista voidaan lailla säätää sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia."

Arvioitaessa lakiehdotusten suhdetta perustuslain 23 §:ään on pantava merkille, että valmiuslain 2 §:ssä määritellään poikkeusoloiksi myös kansainvälisen vaihdannan vakavat häiriöt ja suuronnettomuus. Valiokunta pitää tältä osin selvänä, että valmiuslain mukaiset poikkeusolot ovat laajemmat kuin perustuslain 23 §:n valtuuttavassa säännöksessä. Puolustustilalain soveltamisalamäärittely lain 1 §:ssä sen sijaan mahtuu valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain 23 §:n mukaisiin rajoihin. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että 1 §:ssä on riittävää mainita väkivaltaiset levottomuudet sellaisenaan tarvitsematta luonnehtia niitä "sisäisiksi".

Perustuslain 23 §:n vaatimukseen perusoikeuspoikkeusten tilapäisyydestä liittyy esityksessä useampikin seikka. Valmiuslakiin ja puolustustilalakiin sisältyvät toimivaltuudet tulevat käytettäväksi vain lakien mukaisissa poikkeusoloissa. Lisäksi toimivaltuudet otetaan erikseen käyttöön asetuksella, joka on määräaikainen. Tällainen asetus on kumottava heti, kun laissa määritelty poikkeusolo ei enää ole käsillä. Myös tiettyä toimivaltuutta koskeva asetuksen kohta on kumottava, jos toimivaltuuden käyttämiselle ei enää ole edellytyksiä. Näiden järjestelyjen perusteella lakeihin perustuvia perusoikeusrajoituksia on pidettävä sillä tavoin tilapäisinä kuin perustuslain 23 §:ssä edellytetään.

Puolustustilalakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi asianomaisen lakiehdotuksen olevan lailla säätämisen vaatimuksen kanalta yleisesti ottaen ongelmaton (PeVL 11/1990 vp,

s. 1). Valmiuslaki on tässä suhteessa rakenteeltaan kuitenkin toisenlainen, sillä laki rakentuu olennaisin osin valtioneuvoston antamien säädösten varaan. Perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 10/1990 vp, s. 1—2) lain säätämävaiheessa: "Lain säännöksissä asetettaisiin äärirajat niille toimenpiteille, joihin voidaan ryhtyä poikkeusolojen vallitessa. Laki ei siten itsessään vielä rajoita ... perusoikeuksia. Laki kuitenkin oikeuttaa viime kädessä valtioneuvoston päätöksin toteuttamaan sellaisia rajoituksia, jotka selvästikin puuttuvat joidenkin oikeuksien perustuslainvoimaisesti turvattuun sisältöön." Valmiuslain mukaisesta tällaisesta delegointiasetelmasta aiheutuu se, että uusien toimivaltuuksien lisääminen lakiin joutuu herkästi ristiriitaan perustuslain 23 §:n ja myös 80 §:n 1 momentin kanssa.

Valmiuslakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Valmiuslaki on poikkeuslakina säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Esityksessä ehdotetaan lakia täydennettäväksi myös uusin toimivaltuuksin. Niistä osa vastaa pelastustoimilain 65 §:ää, jonka takia pelastustoimilaki säädettiin niin ikään poikkeuslakina. Siltä osin kuin valmiuslain uudet säännökset eivät laajenna alun perin säädettyjä poikkeuksia perustuslaista tai merkitse kokonaan uutta poikkeusta, lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (vrt. PeVL 31/1998 vp ja PeVL 38/1998 vp). Tällä perusteella valmiuslakiehdotuksen 33 §:n 1 momentin 4 kohta ei vaikuta säätämisyjärjestykseen. Sama koskee pääosin pelastustoimilaista siirrettäviä toimivaltuussäännöksiä.

Valmiuslain poikkeusolomääritelmää ehdotetaan täydennettäväksi 2 §:n 3 kohdassa. Ehdotuksen mukainen "kansainvälinen jännitystilä" merkitsee valiokunnan mielestä uudenlaista valmiuslain soveltamistilannetta ja siten lain toimivaltuuksien alkuperäisen soveltamisalan laajenemista. Lakiehdotus on tästä syystä käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Valmiuslakiehdotuksen 15 §:n uuden toimivaltuuden mukaan valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä rakentamista. Valiokunta yhtyy esi-

tyksen säätämisyjärjestysperustelujen siihen kantaan, että uudet säännökset ovat ristiriidassa omaisuuden perustuslainsuojan kanssa. Lisäksi 1 momentin 1 kohdan mukainen rakentamisvelvollisuus on merkittävä perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Elinkeinoharjoittajaan kohdistuva rakentamisvelvollisuus rajoittaa hänen vapauttaan valita toimeentulon hankkimismuotoja ja -keinoja, mikä valiokunnan käsityksen mukaan kuuluu elinkeinovapauteen. Koska rajoitus ei täytä lailta säätämisen vaatimusta, on lakiehdotus myös tästä syystä käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Valmiuslakiehdotuksen 16 §:n uuden 2 momentin toimivaltuuksien on esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsottu olevan ristiriidassa omaisuuden suojan ja perustoimeentulon turvaa koskevan vaatimuksen kanssa. Valiokunta katsoo, että tämän lisäksi uusi momentti poikkeaa myös perustuslain 19 §:n 1 momentista siltä osin kuin toimivaltuus koskee toimeentulotuen säännöstelemistä ja poikkeusten säätämistä sen määräytymisperusteista ja toimeenpanosta. Momentissa ehdotetaan myös valtuutta poiketa tarkoitettuihin etuuksiin liittyvistä oikaisu- ja muutoksenhakumenettelyistä, mikä on valiokunnan mielestä ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa. Ehdotus merkitsee poikkeusta myös perustuslain 21 §:n 1 momentista.

Valmiuslakiin ehdotettu uusi 22 a § koskee väestön suojelemiseen liittyvää työvelvollisuutta poikkeusoloissa. Pykälä on perustelujen mukaan tarkoitettu korvaamaan pelastustoimilain vastaavanlaisen säännöksen. Ehdotuksessa on kuitenkin laajennettu mahdollisten työvelvollisten henkilöpiiriä Suomen kansalaisista kaikkiin Suomessa asuviin. Kysymys on valiokunnan käsityksen mukaan pelastustoimilailla henkilökohtaisesta vapaudesta säädetyn poikkeuksen olennaisesta laajentamisesta, mikä myös osaltaan johtaa lakiehdotuksen käsittelemiseen perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Poikkeuslain säätäminen

Perustuslain 73 §:n mukaan perustuslaista voidaan säätää rajattuja poikkeuksia. Valmiusla-

kiehdotuksen mukaiset perustuslakipoikkeukset ovat tarkoitettut tulemaan sovellettaviksi ainoastaan lain mukaisten poikkeusolojen aikana. Silloinkin ne ovat saatettavissa voimaan vain määräaikaisina. Poikkeukset ovat myös sikäli rajoittuja, että ne kohdistuvat yksilöitävissä oleviin perustuslain säännöksiin.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksuttiin käsitys, että tulee välttää perustuslaista poikkeavien säännösten säätämistä puhtaasti kansallisista syistä ja että poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (PeVM 10/1998 vp, s. 22—23). Valmiuslain perusluonteiset sisältöratkaisut ovat sellaisia, että perustuslain säätämisyjärjestystä on vaikea välttää, jos toimivaltuuksia aiotaan täydentää tai poikkeusolojen määrittelyä uudistaa. Valmiuslain kaltaisen, kriisitilanteiden varalta olevan lain olemassaoloa on toisaalta pidettävä välttämättömänä. Tästä syystä valiokunta katsoo olevan käsillä poikkeuksellisia perusteita poikkeuslakimenettelylle. On kuitenkin tarpeellista selvittää mahdollisuuksia valmiuslain uudistamiseen siten, että luovutaan sääntelyn rakentumisesta lainsäädäntövallan delegoinnin varaan.

Valmiuslakiehdotuksen eräät muotoilut

Valmiuslain 1 §:n 1 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi poistamalla viittaus kansalaisuuden perusoikeuksien henkilöllisen soveltamisalan määrittäjänä. Muutos on aiheellinen, mutta samassa yhteydessä on perustuslain 22 ja 23 §:n säännökset huomioon ottaen syytä viitata myös ihmisoikeuksiin. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitystä muutettavaksi seuraavasti: "... ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata ..."

Valmiuslakiehdotuksen 9 §:n 1 ja 2 momentin keskinäistä järjestystä on syytä harkita. Momenttien paikan vaihtaminen vastaisi sääntelyn johdonmukaisempaa etenemistä puolustuslailain 7 §:n 1 momentissa.

Valmiuslakiehdotuksen johtolause

Valmiuslakiehdotuksen johtolause riippuu Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain 3 §:n johdosta siitä, onko lakiehdotuksen ensimmäinen käsittely alkanut ennen 1.3.2000. Jos näin tapahtuu, lakiehdotus käsitellään valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Jos lakiehdotus kuitenkin tulee ensimmäiseen käsittelyyn vasta uuden perustuslain voimaantulon jälkeen, lakiehdotus käsitellään perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että 2. ja 3. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä sekä

että jos lakiehdotusten ensimmäinen käsittely alkaa Suomen perustuslain tultua voimaan, 2. ja 3. lakiehdotus käsitellään perustuslain 72 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja 1. lakiehdotus perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Hannes Manninen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Nousiainen /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Heli Paasio /sd
	Esko Helle /vas	Osmo Puhakka /kesk
	Gunnar Jansson /r	Petri Salo /kok
	Paula Kokkonen /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas
	Jouni Lehtimäki /kok	Pekka Ravi /kok.
	Johannes Leppänen /kesk	