

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/2011 vp

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

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puolustusvaliokunta on 6 päivänä lokakuuta 2011 pyytänyt lepäämässä olevasta ehdotuksesta valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LJL 1/2011 vp, HE 3/2008 vp) perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö
- professori Mikael Hidén
- tutkijatohtori, oikeustieteen tohtori Juha Lavapuro
- professori Veli-Pekka Viljanen.

LEPÄÄMÄSSÄ OLEVAT EHDOTUKSET

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi valmiuslaki, jolla kumottaisiin nykyinen samanniminen laki. Ehdotetun valmiuslain tarkoittamia poikkeusoloja ovat Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila, Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka sekä erityisen vakava suuronnettomuus, tällaisen suuronnettomuuden välitön jälkitila ja vaikutuksiltaan erittäin vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Ennen käyttöönottoasetuksen antamista on valtioneuvoston, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, todettava maassa vallitsevan poikkeusolot. Eduskunta päättää viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimassaolosta ja voimassaoloajasta. Lakiehdotus sisältää lukuisia poikkeusoloissa käyttöön otettavia toimivaltuussäännöksiä.

Hyväksyessään valmiuslakiehdotuksen lepäämään eduskunta hyväksyi lepäämään myös hallituksen esitykseen (HE 3/2008 vp) sisältyneet yhdeksän muuta lakiehdotusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohdista

Perustuslakivaliokunta edellytti vuoden 2009 valtiopäivillä valmiuslaista antamassaan lausunnossa (PeVL 6/2009 vp), että valmiuslakiehdotus on käsiteltävä perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä, koska se sisältää useita perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Tämä johtui ennen muuta lakiehdotuksen delegointisäännöksistä, jotka olivat suurelta osin sellaisia, etteivät ne olleet saatettavissa vastaamaan perustuslain asettamia lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Valmiuslain säätämislle oli valiokunnan mielestä kuitenkin sellaisia poikkeuksellisia syitä, jotka puolsivat poikkeuslakimenettelyn käyttämistä (PeVL 6/2009 vp, s. 16). Valiokunta edellytti myös lakiehdotuksen tämentämistä ja täydentämistä eräin osin siitäkin riippumatta, että lakiehdotus käsitellään perustuslain säätämisen järjestyksessä. Nämä muutostaatimukset on otettu valiokunnan arvion mukaan huomioon valmiuslakiehdotuksen käsitellessä (PuVM 3/2010 vp).

Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan lepäämään hyväksytty ehdotus perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on hyväksyttävä ensimmäisillä eduskuntavaalien 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 (ks. HE 1/1998 vp, s. 124/I, PeVM 1/2007 vp, s. 2). Saman sisältöinen säännös otettiin perustuslakiin alun perin vuonna 1987, jolloin perustuslakivaliokunnan kannan mukaan rajausta eduskunnan muutosmahdollisuuksista oli tulkitava hyvin suppeasti. Muutosmahdollisuus voi tulla kysymykseen vain silloin, kun on kiistatonta, että muutoksilla ei voi olla mitään vaikutusta lakiehdotuksen asiasisältöön (PeVM 12/1986 vp, s. 2).

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 hyväksyttyjä lakiehdotuksia (PeVM 1/2007 vp, s. 2—3).

Lakiehdotusten asiasisällön muuttamattomuus

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lepäämään hyväksyttyihin lakiehdotuksiin kohdistuu käytännössä kolmen tyyppisiä muutostarpeita. Ensinnäkin olisi muutettava sellaisia valmiuslakiin sisältyviä viittaussäännöksiä, jotka koskevat sittemmin muuttunutta tai kumottua lakia. Tällaisia säännöksiä on 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 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 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 muuttami-

sesta (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 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 valiokunta katsoo, että 4. ja 9. lakiehdotus tulee hylätä. Tällä ei ole vaikutusta mahdollisuuteen hyväksyä valmiuslakiehdotus ja muut lakiehdotukset.

Perustuslain uusi 23 §

Perustuslain uusi, 1.3.2012 voimaan tuleva 23 § on merkityksellinen valmiuslain kannalta. Pykälän mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poik-

keusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

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, s. 16).

Perustuslakivaliokunta katsoo, 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. Puolustusvaliokunnan tulisi ottaa maininta kokonaisarvioinnin tarpeesta mietintöönsä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että 2., 3., 5.—7. ja 10. lakiehdotus voidaan hyväksyä muuttamattomina,

että 1. ja 8. lakiehdotus voidaan hyväksyä lakiteknisesti muutettuina ja

että 4. ja 9. lakiehdotus tulee hylätä.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jä. Tuija Brax /vihr
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucélér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
vjäs. Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.

ERIÄVÄ MIELIPIDE***Perustelut***

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

Kuitenkin tasavallan presidentti on Suomen valtionpäämies ja esimerkiksi puolustusvoimien ylipäällikkö. Lisäksi tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa.

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 kaventaminen asiassa voidaan käytännön perustelujen sijaan nähdä pikemminkin osana ns. päätöksentekojärjestelmämme parlamentarisoimista niin ikään kansanvaltaisen presidentti-instituution kustannuksella. Toisin sanoen presidentin päätöksentekovoiman vähentämiselle ei tässä asiassa löydy sellaisia perusteita, että asetuksenantovalta 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 1. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2011

Vesa-Matti Saarakkala /ps
Kimmo Kivelä /ps