

Hätätilaoikeudellinen sääntely  
Suomessa, erityisesti  
kunnallishallinnon näkökulmasta

Tampereen yliopisto

Julkisoikeuden laitos

Pro-gradu tutkielma

31.3.2003

Hannu Merikoski

## SISÄLLYS

|  |          |
|--|----------|
| Sisällysluettelo .....                         | I        |
| Lähteet .....                                  | IV       |
| Lyhenteet.....                                 | VII      |
| <b>1. Johdanto .....</b>                       | <b>1</b> |
| <b>2. Tutkimuksen perusvalinnat</b>            |          |
| 2.1. Tutkimustehtävä.....                      | 3        |
| 2.2. Tutkimustavoite .....                     | 4        |
| 2.3. Tutkimusmenetelmät.....                   | 5        |
| 2.4. Lähdeaineiston arviointia .....           | 5        |
| <b>3. Poikkeusolot ja hätätilaoikeus</b>       |          |
| 3.1. Poikkeusolojen käsitteestä.....           | 7        |
| 3.2. Hätätilaoikeuden teoreettiset juuret..... | 7        |
| 3.3. Hätätilaoikeudellinen sääntely .....      | 9        |
| 3.4. Hätätilaoikeuden instituutiot .....       | 11       |
| 3.5. Hätätilaoikeuden kontrollointi .....      | 13       |
| <b>4. Hätätilaoikeuden kehitys Suomessa</b>    |          |
| 4.1. Sääntely autonomian aikana 1809-1917      |          |
| 4.1.1. Autonomia ja hätätilaoikeus .....       | 16       |
| 4.1.2. Krimin sota .....                       | 18       |
| 4.1.3. Sortokausien vaikutukset .....          | 20       |
| 4.1.4. Ensimmäinen maailmansota .....          | 21       |
| 4.2. Itsenäisyyden alkuvuodet                  |          |
| 4.2.1. Sisällissota .....                      | 22       |
| 4.2.2. Sisällissodan jälkiselvittelyt .....    | 24       |

---

|   |    |
|---|----|
| 4.3. Häättiläsäätely itsenäisessä tasavallassa                  |    |
| 4.3.1. Esitykset sotatilalaiksi .....                           | 26 |
| 4.3.2. Avustusvelvollisuuslaki.....                             | 28 |
| 4.3.3. Vuoden 1930 sotatilalaki .....                           | 29 |
| 4.3.4. Tasavallan suojelulaki .....                             | 31 |
| 4.4. Hätättilaoikeuden soveltaminen käytännössä                 |    |
| 4.4.1. 1930-luvun sisäiset levottomuudet .....                  | 32 |
| 4.4.2. Talvisota .....  | 34 |
| 4.4.3. Jatkosota .....  | 36 |
| 4.4.4. Lapin sota.....  | 38 |
| 5. Nykyinen poikkeustilalainsäädäntö Suomessa                   |    |
| 5.1. Perustuslain valtuutus .....                               | 39 |
| 5.2. Erityislait ja niiden soveltaminen                         |    |
| 5.2.1. Lakien yleistä taustaa.....                              | 42 |
| 5.2.2. Hätättilalakien käyttöönotto ja soveltaminen .....       | 43 |
| 5.2.3. Hätättilalakien suhde kansalaisten perusoikeuksiin ..... | 44 |
| 5.2.4. Hätättilalakien suhde ihmisoikeuksiin.....               | 47 |
| 5.3. Kriisilainsäädännön pääasiallinen sisältö                  |    |
| 5.3.1. Valmiuslaki .....  | 48 |
| 5.3.2. Puolustustilalaki .....                                  | 52 |
| 5.3.3. Muu poikkeusoloja koskeva lainsäädäntö.....              | 59 |

---

|   |           |
|---|-----------|
| 6. Kunnan rooli ja erityistehtävät poikkeusoloissa    |           |
| 6.1. Poikkeusolojen aikainen toimiala .....           | 63        |
| 6.2. Häätälaoikeuden konstituointi kuntatasolla ..... | 65        |
| 6.2.1. Yleisiä periaatteita                           |           |
| 6.2.2. Sääntelyn jaottelu                             |           |
| 6.3. Kuntien valmiussuunnittelu .....                 | 68        |
| 6.4. Pelastustoimi                                    |           |
| 6.4.1. Kunnallisen pelastustoimen yleissäännös.....   | 69        |
| 6.4.2. Alueellinen pelastustoimi.....                 | 70        |
| 6.4.3. Väestönsuojelun tarkoitus ja tehtäväjako.....  | 71        |
| 6.5. Toimivaltasuhteet poikkeusoloissa.....           | 72        |
| 6.5.1. Puolustusvoimat.....                           | 73        |
| 6.5.2. Poliisi.....                                   | 73        |
| 6.5.3. Pelastusviranomaiset .....                     | 75        |
| <br>  |           |
| <b>7. Kehitysnäkymiä ja yhteenvetoa.....</b>          | <b>78</b> |

+ Liitteet, yht. XIII sivua

---

# Lähteet

## Kirjallisuus:

**Aalto Pekka- Joutsamo Kari- Pimiä Kirsi**, EU:n yhteistyö oikeus- ja sisäasi-  
oissa. Sisäasiainministeriö, Poliisiosasto 1995.

**Buure-Hägglund Kaarina**, Suomen kriisilainsäädäntö. Vantaa 2002.

**Castrén Matti J.-Riikonen Reino-Suuronen Leo**, Historia ja me. Espoo 1984.

**Hallberg Pekka, Viljanen Veli-Pekka ym.**, Perusoikeudet. Helsinki 1999.

**Hannus Arno-Hallberg Pekka**, Kuntalaki. Juva 1995.

**Harjula Heikki-Prättälä Kari**, Kuntalaki -taustat ja tulkinnat, Helsinki 2001.

**Jussila Osmo**, Nationalismi ja vallankumous venäläis-suomalaisissa suh-  
teissa 1899-1914. Helsinki 1979.

**Jyränki Antero**, Sotavoiman ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille  
HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Vammala  
1967.

**Jyränki Antero**, Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suo-  
messä v. 1919-1976. Vammala 1978.

**Jyränki Antero**, Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

**Karhu J.**, Sota-ajan taloudellinen elämä Suomessa. Helsinki 1917.

**Kejsardömet Rysslands lagcodex**. Första tomen. Del I. Samling af riks-  
grundslagarna. 1906 års edition. Helsingfors 1910.

**Kekkonen Jukka**, Laillisuuden haaksirikko: rikosoikeudenkäyttö Suomessa  
1918. Helsinki 1991.

**Kommunerna i totalförsvaret**. Statens offentliga utredningar 1984:57, Förs-

varsdepartementet. Stockholm 1984.

**Mattila Tapani- Vitikka Olavi**, Uhka lännestä, Suomen meripuolustus autonomian aikana. Jyväskylä 1996.

**Pellonpää Matti**, Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 1996.

**Polvinen Tuomo**, Valtakunta ja rajamaa. N.I. Bobrikov Suomen kenraalikuvernöörinä 1898-1904. Juva 1985.

**Rantatupa Heikki**, Elintarvikehuolto ja säännöstely Suomessa vuosina 1914-1921. Jyväskylän yliopisto 1979.

**Scheinin Martin**, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.

**Scheinin Martin**, EMU ja Suomen valtiosääntö. Helsinki 1997.

**Schmit Carl ym.**, Die Diktatur. München und Leipzig 1921

**Steftel Marc**, The Russian Constitution of April 23, 1906. Political Institution of the Duma Monarchy. Bruxelles 1976.

**Tarukannel Veijo- Jukarainen Heikki**, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuintessa. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos 1999.

**Tiihonen Seppo**, Sotatalouden suunnittelu. Helsingin yliopisto, Julkisoikeuden laitos 1989.

**Tuori Kaarlo**, Oikeus, valta ja demokratia. Helsinki 1990.

**Tuori Kaarlo- Scheinin Martin, Tiihonen Seppo ym.**, Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopisto, Julkisoikeuden laitos 1988.

**Turpeinen Oiva**, Keisarillisen Venäjän viranomaisten suhtautuminen jääkäri- liikkeeseen. Helsingin yliopisto 1980.

**Turtola Martti**, Aksel Fredrik Airo, taipumaton kenraali. Keuruu 1997.

**Tyrkkö Martti**, Ylöjärven kunnan historiaa. Tampere 1968.

**Törrönen Kaarle**, Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton suunnittelu, Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos 1999.

**Valtoaho Jukka**, Kuntia koskevat poikkeusolot, tutkielma kunnallistutkintoa varten. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos 1993.

**Viljanen Veli-Pekka**, Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset. Helsinki 2001.

**Vuosisatamme kronikka**, Gummerus oy toim. Jyväskylä 1986.

#### Komiteamietinnöt:

Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö (KM 1979:60)

Parlamentaarisen sotatilalakikomitean mietintö (KM 1988:40)

#### Lainvalmisteluaineisto:

Hallituksen esitys 248/1989 vp. valmiuslaiksi

Hallituksen esitys 249/1989 vp. puolustustilalaiksi

#### Haastattelut:

**Lehtonen Markku**, Tampereen palo- ja pelastuslaitoksen valmiuspäällikkö, haastattelu 20.9.2002

**Pankko Helvi**, Vapaussodan muistoja Tampereella 1918, Haastattelu 27.9.1995

## Lyhenteet:

|        |   |
|--------|---|
| A      | = Asetus  |
| AsevL  | = Asevelvollisuuslaki   |
| EioS   | = Euroopan ihmisoikeussopimus                                   |
| EN     | = Euroopan neuvosto   |
| Haast. | = Haastattelu   |
| HE     | = Hallituksen esitys  |
| KM     | = Komiteamietintö   |
| KPS    | = YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus |
| KTM    | = Kauppa- ja teollisuusministeriö                               |
| KuntaL | = Kuntalaki   |
| L      | = Laki  |
| Lh     | = Lääninhallitus  |
| LhL    | = Lääninhallituslaki  |
| PeVM   | = Perustuslakivaliokunnan mietintö                              |
| PL     | = Perustuslaki  |
| PoIA   | = Poliisiasetus   |
| PoIL   | = Poliisilaki   |
| PM     | = Puolustusministeriö   |
| PtA    | = Pelastustoimiasetus   |
| PtL    | = Pelastustoimilaki   |



|        |                                       |
|--------|---------------------------------------|
| PuVM   | = Puolustusvaliokunnan mietintö       |
| Pv     | = Puolustusvoimat                     |
| PuoltL | = Puolustustilalaki                   |
| SotatL | = Sotatilalaki                        |
| SopS   | = Suomen säädöskokoelman sopimussarja |
| ValmL  | = Valmiuslaki                         |

# 1. Johdanto

Poikkeusoloissa joutuvat oikeusvaltiolliset periaatteet ja käytännöt monesti koetukselle. Oikeusnormien, viranomaistoiminnan ja tosiasiallisten olosuhteiden vuorovaikutus muodostuu usein vallan toisenlaiseksi kuin normaaliolojen vakiintuneiden käytäntöjen vallitessa. Poikkeusolojen historia osoittaa Suomessakin, miten hallinnollinen orgaani usein joutuu kohtaamaan poikkeusolot yllätyksellisesti. Miten tuon orgaanin tulee lain mukaan silloin reagoida? Tai jos selkeää säädöstä ei ole olemassa, mikä toimenpide olisi lähinnä oikeaa ja kohtuullista? Tässä tutkielmassa erityisen tarkastelun kohteena on kunta ja sen viranomaistoiminnan reagointi poikkeusolosuhteisiin.

Poikkeusolojen piiriin kuuluvat olosuhteet ja tulevaisuusskenaariot ovat huomattavasti laventuneet perinteisestä sotakeskeisestä ajattelusta. Lainsäädännössä tähän laajentuneeseen kriisiajatteluun valmistauduttiin aloittamalla 1970-luvun lopulla poikkeustilalainsäädännön kokonaisuudistus. Tämän työn tuloksena syntyivät nykyiset valmiuslaki ja puolustustilalaki (1991).

Itsenäisen Suomen historiaan on mahtunut neljä sotatilaa vuosina 1918 - 1946. Tämän jälkeen poikkeusolosuhteet ovat olleet toisentyypisiä. Öljykriisi vuonna 1973 pakotti valtiovallan eräisiin säännöstelytoimiin ja Helsingin ETY-huippukokouksen ajaksi (elokuu 1975) valtuutettiin poliisiviranomaiset paikallisesti tavanomaista pidemmälle meneviin yksilönvapautta rajoittaviin toimiin. Talouselämän ollessa syvimmillään 1990-luvun alussa harkittiin eräiden säännöstelytoimien käyttöön ottoa, mutta tavanomaisen talouspolitiikan keinot riittivät tuolloin.

2000-luvun vakavin uhka poikkeusolosuhteiden osalta on terrori- tai sabotaasiteon tai suuronnettomuuden kaltainen sotatilaa lievempi selkkaus. Tällöin viranomaiskoneisto joutuu aina reagoimaan jälkikäteen eli repressiivisesti muuttuneisiin olosuhteisiin. Reagoinnin tulisi silloin olla mahdollisimman tehokasta, ja normatiivisen sääntelyn tulisi tuo tehokkuus mahdollistaa. Samalla hallintotoiminnassa tulisi kuitenkin säilyttää tärkeimmät oikeusvaltiolliset ele-

mentit: hallinnon lainalaisuus, suhteellisuusperiaate, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja niin edelleen.

Taloudellisten kriisien osalta tilanne on hieman erilainen. Taloudellinen poikkeusolosuhde voi olla kunnallinen, valtakunnallinen tai jopa maailmanlaajuinen. Voimakas taloudellinen taantuma on aina jossain määrin ennakoitavissa, ja kunnallishallinnonkin tulee tuolloin etukäteisillä, preventiivisillä toimenpiteillä varautua poikkeusolosuhteeseen. Lievimmillään tuollainen tyypillinen varautumistoimi on kunnallisveroprosentin korottaminen.

Poikkeusolosuhteet muodostavat siis monimuotoisen ja monitahoisen vyöhyk-  
den, joka koskettaa kaikkia yhteiskuntaelämän osa-alueita.

## 2. Tutkimuksen perusvalinnat

### 2.1. Tutkimustehtävä

Tutkielmassa tarkastellaan hätätilaoikeudellista sääntelyä Suomessa ja erityisesti sen vaikutusta kunnallisen viranomaisen toimintaan. Poikkeusolojen jäsentäminen edellyttää niihin liittyvän käsitteistön määrittelyä ja poikkeusoloja koskevan normatiivisen sääntelyn kuvailua. Lainsäädännön kehitystä ja poikkeusoloja tarkastellaan näin ollen myös historiallisessa perspektiivissä. Näiden avulla hahmottuu kuva poikkeusolosuhteiden alaisen kunnallishallinnon erityisistä viranomaistehtävistä ja toimivaltasuhteista muihin viranomaisiin nähden.

Tutkielman kannalta tapahtuman tai olosuhteen laadulla ei ole merkitystä, vaan sillä, mitä poikkeusvaikutuksia tapahtumalla hallinnollisen organin, tässä tapauksessa erityisesti kunnan normaaliin toimintaan. Mitä oikeudellisia velvoitteita kunnalle siitä seuraa, ja mitkä ovat toimivaltasuhteet muihin viranomaisiin nähden? Näkökulma on siis pääosin hallinnon näkökulma.

Koska perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on tärkeää myös poikkeusolosuhteissa, ja koska tässä sääntelyssä piilee keskeinen normikonfliktin mahdollisuus hätätilasääntelyyn nähden, on työssä tarkasteltu myös perusoikeuskysymyksiä.

Tutkielman nimivalinta viittaa oikeushistorialliseen traditioon. Poikkeustilasääntelyn termiä voidaan hyvinkin pitää hätätilasääntelyn synonyyminä. Poikkeustila sanallisena terminä on kuitenkin hyvin lähellä termiä *poikkeuslaki*, joka ei välttämättä liity millään tavoin yhteiskunnalliseen poikkeusolosuhteeseen. Kriisilainsäädännön termiä taas voidaan pitää yleisempänä ja kattavampana ilmauksena kaikesta poikkeusoloja koskevasta sääntelystä, myös sellaisesta,

jonka soveltamisedellytyksiin eivät kuulu erityiset voimaansaattamistoimet ja joilla ei ole valtiosääntövaikutuksia.

### **Tutkimustehtävä jakaantuu seuraaviin tutkimusongelmiin:**

- \* Käsitteistö; mitä poikkeusolosuhteilla ja hätätilaoikeudella tarkoitetaan
- \* Hätätilaoikeuden ja poikkeusolojen historia Suomessa
- \* Normatiivinen sääntely ja sen kehitys; poikkeusoloja ja kunnallishallintoa koskeva erityislainsäädäntö ja valmiussuunnittelu.
- \* Mitkä ovat kunnan erityisvelvoitteet poikkeusoloissa?
- \* Mitkä ovat poikkeusolojen toimivaltasuhteet kunnallishallinnon ja muiden viranomaistoimijoiden välillä?
- \* Pääpiirteet perus- ja ihmisoikeuksien suhteista hätätilasääntelyyn.

## **2.2. Tutkimustavoite**

Tutkimuksellisenä tavoitteena on luoda kokonaisesitys poikkeusolojen käsitteistöstä ja sitä koskevasta oikeudellisesta sääntelystä Suomessa. Erityistarkastelun kohteena ovat kunnallishallinnon viranomaistehtävät poikkeusolosuhteiden vallitessa ja kunnallishallinnon toimivaltasuhteet muihin viranomaistoimijoihin nähden.

Lainsäädäntötematiikassa erityisen huomion saa poikkeusoloja käsittelevän lainsäädännön *lex specialis* -suhde muuhun lainsäädäntöön nähden. Tämän vuoksi on erityisen tarpeellista määritellä, millä tavoin ja millä edellytyksillä voidaan rajoittaa perustuslaintasolla säädettyä kunnallista itsehallintoa tällä erityissääntelyllä (KuntaL 1§). Vaikka näkökulma lainsäädäntöön pääsääntöisesti onkin hallinnon sisäinen, tarkastellaan edellä mainitun sääntelyn vaikutuksia yksilönvapauksien rajoittamiseen, siltä osin kuin sillä on merkitystä kunnallishallinnollisessa kontekstissa.

### 2.3. Metodologiset valinnat

Oikeudenalojen jaottelun perusteella tutkielman aihepiiri kuuluu pääosin hallinto- ja valtiosääntöoikeuden alaan. Luku kolme muodostaa oikeusteoreettisen pohjan aihepiirin tarkastelulle. Luku neljä on pääosin oikeushistoriallista deskriptiota sääntelyn kehityksestä ja soveltamisesta. Aiheen ydinalueeseen kuuluvissa luvissa viisi ja kuusi tutkimusmetodi on perinteinen oikeusdogmatiikka. Aihetta lähestytään hallinnon, erityisesti kunnan, näkökulmasta. Pyrin tulkitsemaan ja systematisoimaan voimassa olevaa lainsäädäntöä siltä osin kuin se sisältää poikkeusoloihin liittyviä velvoitteita ja oikeuksia kunnallishallinnon suuntaan. Tarkoituksena on luoda kokonaisesitys tuon sääntelyn sisällöstä ja merkityksestä. Luvussa seitsemän on yhteenvetoa aihepiiristä ja myös oikeuspoliittisia kannanottoja lainsäädännön kehittämiseksi.

Koska aihetta on tutkittu varsin vähän ja koska esimerkkejä poikkeusoloista Suomessa löytyy lähinnä sotavuosilta, on tarpeellista ottaa työhön myös oikeushistoriallista tarkastelua. Sotatilojen osalta tarkastelu lauentuu poliittisen historian suuntaan, eli siihen miten ylimmät valtioelimet ovat reagoineet erilaisissa poikkeustilanteissa ja miten niiden olisi pitänyt lainsäädännön mukaan toimia. Esimerkkien avulla tarkastellaan miten tämä päätöksenteko on heijastunut kunnalliselle tasolle.

### 2.4. Lähteet

Lähdemateriaali voidaan jakaa pääpiirteissään kolmeen ryhmään. Virallislähteistä tärkeimmät ovat luonnollisesti aihepiiriin liittyvä lainsäädäntö esitöineen, erityisesti poikkeusoloja koskeva erityislainsäädäntö, perustuslaki ja kuntalaki.

Aihepiiriin suoranaisesti liittyvää oikeus- tai hallintotieteellistä kirjallisuutta ei ole. Poikkeusolojen yleiseen sääntelyyn valtiosääntö- ja perusoikeudelliselta kannalta on jonkin verran. Näitä pyrin hyödyntämään tehokkaasti teoreettisessa pohdiskelussa, käsitteiden määrittelyssä, normihierarkisessa tarkastelussa ja niin edelleen.

Kolmannen ryhmän muodostavat erilaiset poikkeusoloihin varautumiseen liittyvät suunnitelmat ja ohjeet. Nämä normihierarkian alapäässä olevat viranomais-

ohjeet voivat tosiasiallisissa olosuhteissa ohjata merkittävästikin kunnallisen viranomaisen toimintaa. Tämän ohjeistuksen lainmukaisuus ja systemaattisuus on eräs tarkastelun kohteena olevista asioista.

## 3. Poikkeusolot ja hätätilaoikeus

### 3.1. Poikkeusolojen käsitteestä

Poikkeusolojen käsitteen alle mahtuu varsin monenlaisia olosuhteita. Vakavimmat poikkeusolot, sota ja sodanuhka, koskevat pääsääntöisesti koko valtakuntaa, jolloin kunnallishallinto joutuu sopeutumaan maanlaajuiseen poikkeusolosuhteeseen, sitä koskevaan erityislainsäädäntöön ja valtioneuvoston päätöksiin. Toisen kokonaisuuden muodostavat paikallisten tapahtumien aiheuttamat poikkeusolosuhteet, jotka koskettavat vain yhtä kuntaa tai seutukuntaa. Esimerkkejä tällaisista poikkeusoloista ovat suuronnettomuus, terrori- tai sabotaasiteko, mellakka tai luonnonkatastrofi. Edellä luetelluilla poikkeusolosuhteille on tyypillistä fyysisen vaikutuksen rajallisuus, mutta poliittiset vaikutukset voivat olla jopa maailmanlaajuisia.

Tärkeimmät itsenäisen Suomen poikkeusoloista liittyvät sotatilaan. Tasavallan presidentin asetuksella antama sotatilajulistus oli yhtäjaksoisesti voimassa talvisodan syttymisestä 30.11.1939 aina Pariisin rauhansopimuksen ratifioimiseen ja sitä seuranneeseen liittoutuneiden valvontakomission maasta poistumiseen asti 26.9.1947.

### 3.2. Hätätilaoikeuden teoreettiset juuret

Valtioelinten poikkeusolosuhteissa käyttämää poikkeuksellista toimivaltaa kutsutaan yleisesti hätätilaoikeudeksi. Hätätilaoikeus jakaantuu kahteen selkeään päälinjaan. Ulkovaltiosääntöinen hätätilaoikeus tarkoittaa perustuslakeihin kirjoittamattomia mutta oikeusjärjestyksen ja ylipositiivisten oikeusperiaatteiden piiriin kuuluvia toimivaltuuksia. Ulkovaltiosääntöisen hätätilaoikeuden soveltaminen tulee kyseeseen yleensä silloin, kun valtion valtiosääntöön ei ole kirjattu poikkeusoloihin viittaavia säännöksiä eikä valtiosäännön nojalla ole annettu niitä käsitteleviä alemman asteisia lakeja. Materiaalisen valtiosääntö- ja oikeusvaltiokäsitteen mukaan ulkovaltiosääntöisen hätätilaoikeuden soveltamisen mahdollisuus on myös aukkotilanteissa, toisin sanoen silloin, kun kirjoitetusta



laista ei löydy tosiasialliseen olosuhteeseen sopivaa säädöstä (Tuori 1988, 5-7).

Valtiosääntöinen hätätilaoikeus puolestaan tarkoittaa valtuuksia, jotka on määriteltä kirjoitetun valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä. Poikkeukselliset toimivaltuudet voivat olla sisällytetty perustuslakeihin tai sen mukaisessa järjestyksessä säädettyihin alemman asteisiin erityislakeihin. Suomalainen traditio nojaa jälkimmäiseen, niin sanottuun hätätilapositiiviseen käytäntöön (Tuori 1988, 6).

Tarkasteltaessa kuntaa ja kunnallishallintoa hätätilaoikeudellisessa kentässä on huomioitava kunnallisen hallinnon alisteisuus valtionhallintoon nähden. Tämän asetelman toteutumisen edellytyksenä tietysti on, että valtiosääntö tai sen nojalla säädetty hätätilaoikeus ovat voimassa. Valtiosääntöinen hätätilaoikeus pääsääntöisesti kaventaa kunnille muutoin laissa turvattua itsehallintoa.

Ulkovaltiosääntöisen hätätilaoikeuden soveltaminen kunnallisella tasolla on harvinaista. Lähinnä se voisi tulla kyseeseen sisällissodan kaltaisessa tilanteessa, jolloin maassa toimii useita hallituksia, tai jos maassa ei jostain syystä ole toimintakykyistä hallitusta lainkaan. Suomessakin jotkut kunnat joutuivat turvautumaan ulkovaltiosääntöiseen hätätilaoikeuteen vuoden 1918 tapahtumien aikana. Kuntien tuolloin itselleen ottamat tehtävät liittyivät yleiseen järjestyksenpitoon, siviiliväestön suojeluun ja haavoittuneiden hoitoon, eli tehtäviin, joita voidaan humanitääristen normien ja ylipositiivisen oikeuskäsityksen nojalla pitää hyvinkin oikeutettuina.

Länsimaisten oikeusjärjestysten keskeisenä periaatteena on ajatus valtion ja hallinnon alisteisuudesta oikeusjärjestykseen nähden. Toisin sanoen valtio ja sen hallinto-organit toimivat oikeuden sitomina ja rajoittamina. Tähän ajatukseen nojaavat niin saksalainen oikeusvaltioperiaate kuin ranskalainen legaliteettiperiaatekin. Poikkeusolosuhteet asettavat nämä periaatteet koetukselle. Euroopan sotaisia historia on muovannut länsimaista oikeusajattelua siihen suuntaan, että lait tai ainakin osa niistä vaikenivat vakavissa yhteiskunnalli-

sisä kriisitilanteissa. Yhteiskuntafilosofi Rousseau, joka esiintyi tiukkana legaaliteettiperiaatteen kannattajana, teki tästä kriisiaikoja koskevan varauman.

*“Lakien joustamattomuus, joka estää niitä taipumasta olosuhteiden mukaisesti, voi tietyissä tapauksissa tehdä niistä vahingollisia ja saattaa valtion kriisin aikana tuhoon. Muotojen järjestys ja hitaus vaativat aikaa, jonka olosuhteet toisinaan kieltävät. ... Poliittisia instituutioita ei tulekaan jäykistää niin, että luovutaisiin vallasta saattaa lakien vaikutus voimasta. Mutta vain kaikkein suurimmat vaarat voivat oikeuttaa muuttamaan yleistä järjestystä (l'ordre public), eikä lakien pyhää voimaa tule koskaan pysäyttää muulloin kuin isänmaan onnen (salut de la patrie) ollessa kysymyksessä.” (Rousseau 1977, 296)*

### 3.3. Hätätilaoikeudellinen sääntely

Hätätilaoikeus ja siihen liittyvä sääntely on kehitetty täyttämään tuota oikeudellista tyhjiötä, joka syntyy, kun normaali oikeusjärjestys tai osia siitä lakkaa toimimasta kriisiolosuhteiden takia. Mitä vakavammasta poikkeusolosuhteesta (sota, kapina, talouskriisi) on kysymys, sitä tärkeämmäksi nousevat ne vallitsevien olosuhteiden sanelemat valtiojohdon tosiasialliset toimenpiteet, jotka tähtäävät kriisin voittamiseen ja normaaliolosuhteiden palauttamiseen.

Hätätilaoikeuden tarkoituksena on toisaalta legitimoida tuota tosiasiallista valtakäyttöä, joka ylittää normaaliolosuhteissa hyväksyttävän toimivallan rajat. Toisaalta tarkoitus on myös määritellä uudet rajat, joita valtiojohto ei kriisiolosuhteissakaan saa ylittää. Hätätilaoikeus, nimenomaisesti valtiosääntöinen hätätilaoikeus, muodostaa osittain vaihtoehdoisen oikeusjärjestyksen normaaliolosuhteissa sovellettavalle järjestykselle.

Hätätilaoikeuteen tulee näin ollen sisällyttää niin menettelyllisiä kuin sisällöllisiäkin ulottuvuuksia: ensinnäkin määritellään poikkeusolosuhteiden käsitteen, toisin sanoen se, mitkä ovat edellytykset hätätilaoikeuden soveltamiselle, ja toiseksi määritellään toimivaltasuhteet ja menettelytapasäädökset hätätilaoikeuden säädösten käyttöönottamiseksi ja soveltamiseksi. Kolmanneksi määritellään hätätilaoikeuden sisällöllinen laajuus ja vaikutukset muihin viran-

omaisiin ja kansalaisiin (organisatoriset ja valtuuttavat säädökset) (Tuori 1988, 8).

Valtiosäännön ja kriisitilanteiden välisissä suhteissa taas voidaan havaita kaksi päähaaraa. Valtiosääntöpositiivinen tulkinta edellyttää mahdollisimman pitkälle menevää poikkeusoloihin varautumista valtiosäännön puitteissa, ilman erillisiä hätätilaoikeuden säännöksiä. Hätätilapositiivinen tulkinta korostaa hätätilaoikeuden erillisyyttä valtiosääntöön nähden.

Hätätilapositiivismi siis kytkee valtiosääntöisen normativiteetin tiettyyn yhteiskunnalliseen normaliteettiin. Mikäli tämä tosiasiallinen normaliteetti häiriintyy, menettävät oikeusnormit tehokkuutensa. Tällöin tulee saattaa voimaan hätätilaoikeuden säädökset ja korvata tällä oikeussäätelyllä normaalivaltiosääntöinen menettely (Tuori 1988, 3).

Hätätilaoikeus siis mahdollistaa valtiosäännön murtamisen tai jopa sen saattamisen voimasta osittain tai kokonaan (valtiosäännön suspensio). Hätätilaoikeutta soveltavan tahon tavoitteena tulee kuitenkin olla normaalivaltiosääntöisen tilanteen palauttaminen, muutoin hätätilaoikeus menettää legaaliutensa (Tuori 1988, 8). Valtiosäännön pysyvyyden korostus on ollut hallitseva ajatussuunta erityisesti ruotsalaisessa doktriinissa. Valtiosääntöpositiivismin mukaan normatiivisuuden tulee taata normaliteetti valtioelinten toiminnassa myös yhteiskunnallisissa poikkeusoloissa. Hätätilaoikeus on ikään kuin sisäänkirjoitettuna valtiosääntöön.

Ero järjestelmien välillä voi käytännössä olla vain lainsäädäntötekniinen, mutta joitakin periaatteellisiakin linjauksia siinä voidaan nähdä. Valtiosääntöpositiivinen malli voi olla joustavampi soveltaa, mutta se voi myös lisätä valtiojohdon herkkyyttä turvautua hätätilaoikeudellisiin menettelyihin. Tämän välttämiseksi tulee valtiosääntöön sisällyttää riittävät sisäiset valtuutuspykälät, joilla kontrolloidaan valtiosäännön hätätilaoikeudellisen osion soveltamista.

### 3.4. Hätätilaoikeuden instituutiot

Hätätilaoikeuden organisatorisen puolen tärkein tehtävä on vallanjaon ja toimivaltasuhteiden osittainen uudelleenmäärittely ylimpien valtioelinten välillä. Hätätilaoikeudelle tyypillinen piirre on toimeenpanokoneiston vallan vahvistaminen lakiasäättävän elimen vallan kustannuksella. Hätätilaoikeuden soveltaminen merkitsee näin usein myös vallan kolmijako -periaatteen ohentumista. Organisatoriset vaikutukset ulottuvat myös toimeenpanokoneiston sisälle. Tyypillinen esimerkki tästä suomalaisessa hätätilaoikeudessa on kunnallisen itsehallinnon kaventuminen ja valtioneuvoston ohjausvallan lisääntyminen kunnallisen päätöksenteon piiriin kuuluvissa asioissa.

Hätätilaoikeuden valtuuttavat vaikutukset liittyvät tietyille valtioelimille delegoituun valtaan puuttua tiettyihin, muutoin perustuslain tasolla suojattuihin kansalaisten perusoikeuksiin. Tällaisia rajoitusten piiriin tulevia oikeuksia ovat sananvapaus, kokoontumisvapaus, yhdistymisvapaus, henkilökohtainen vapaus, matkustusvapaus, vapaus valita asuinpaikka, yksityisen omaisuuden suoja, sekä eräät muut oikeudet.

Kuinka pitkälle tosiasiallinen vallankäyttö ja vallan keskittäminen voidaan hätätilaoikeuden ja erityisesti ulkovaltiosääntöisen hätätilaoikeuden nojalla viedä? Voidaanko myös äärimmilleen viedyt, diktatoriset valtuudet jossain oloissa hyväksyä? Hätätilaoikeuden rajojen legaalisuuden määrittelyssä kiinnittyy huomio toimenpiteiden tavoitteisiin.

Carl Schmitin määrittelyn mukaan toimenpiteet, jotka tähtäävät valtiosäännön kumoamiseen ja uuden voimaansaattamiseen, edustavat niin sanottua **suverenista diktatuuria**, joka ei täytä hätätilaoikeuden tunnusmerkkejä. Sen sijaan **komissaarinen diktatuuri**, joka tavoittelee olemassa olevan valtiosäännön soveltamisedellytysten palauttamista, mahtuu hätätilaoikeudellisen menettelyn piiriin. Hätätilaoikeuden soveltamisen keskeisenä tarkoituksena on siis olemassa olevan valtiosäännön ja -järjestyksen suojeleminen. Mikäli poliittisen toiminnan tavoitteena on tuon järjestyksen muuttaminen, on käytettävä nor-

maalia parlamentaarista vaikuttamista, ei hätätilaoikeudellista menettelyä (Schmit-Dorotic 1921, 136-139).

Hätätilaoikeuden instituutioista perinteisin on alunperin Ranskassa kehitetty piiritys- ja sotatila, joka sittemmin on voimakkaasti omaksuttu myös saksalaiseen oikeusperinteeseen. Angloamerikkalaisessa oikeusperinteessä tätä vastaa Martial Law -instituutio. Keskeisin organisatorinen vaikutus näissä instituutioissa on siviiliviranomaisten alistaminen sotilasviranomaisten määräysvaltaan ja sotilastuomioistuimien toimivallan ulottaminen myös siviileihin. Tärkeimpänä valtuuttavana vaikutuksena on kansalaisten eräiden perusoikeuksien normaalioloissa nauttiman suojan murtaminen (Tuori 1988, 9).

Mannereurooppalaisen ja angloamerikkalaisen instituution eräs olennainen ero on poikkeustilan alkamisessa. Piiritys- tai sotatilan oikeusvaikutukset edellyttävät aina tällaisen tilan julistamista ja siihen liittyvän hätätilaoikeudellisen sääntelyn voimaansaattamista, joka tapahtuu useimmiten voimaansaattamisasetuksella. Menettelyyn liittyy siis aina poliittinen ennakkokontrolli, sotatilan julistavan instituution (hallitus, parlamentti, presidentti) taholta. Lisäksi koko instituutiota, sen juridista menettelyä, oikeusvaikutuksia kuin myös vallitsevia tosiasiallisia olosuhteita tarkastellaan positiivisoikeudellisten säännösten valossa. Martial Law -instituutiolla ei ole säädännäistä perustaa, sen oikeusperusta on Common Law'ssa (Tuori 1988, 10).

Sotatilainstituutiota ja siihen liittyvää oikeussääntelyä täydentävät valtuuslakimenettely ja hätäasetusinstituutio. Valtuuslakimenettelyn historia juontaa ensimmäisen maailmansodan vuosiin, jolloin sitä sovellettiin eri sotaa käyvissä maissa, lähinnä taloudellisten sääntelytoimien varalta. Valtuuslakimenettelyn oikeusvaikutukset ovat ennen kaikkea organisatorisia: toimeenpanoelimille siirretään - yleensä määrääjäksi - normaalioloissa lainsäätäjälle pidätettyä sääntelykompetenssia. Valtuuslakimenettelyssä on havaittavissa kaksi päävaihtoehtoa. Erityisvaltuutuksessa määritellään poikkeuskompetenssin ala ja laatu, yleisvaltuuksessa sen sijaan ei. Nykyisistä valtiosäännöistä Ranskan viidennen tasavallan perustuslaissa tämä mahdollisuus on huomioitu ja yleisvaltuutus "olosuhteiden vaatimiin toimenpiteisiin ryhtymiseksi" voidaan myöntää tasavallan presidentille. Valtuuslailla luodaan toimeenpanokoneistolle

(hallitus, valtionpäämies) poikkeuksellinen kompetenssi ja hätäasetuksilla luodaan faktinen sisältö tuolle kompetenssille (Tuori 1998, 12-13).

Hätäasetusinstituution lähtökohdat ovat vahvasti saksalaisessa oikeusperinteessä. Parlamentaarisessa järjestelmässä tämä instituutio on lähinnä hallituksen ja presidenttijohtoisessa järjestelmässä presidentin hätätilaoikeudellinen työkalu. Normaalista asetuksenantovallasta hätäasetukset eroavat siinä, että ne ovat aina väliaikaisia ja niillä saatetaan ylittää tavanomaisen asetusvallan rajat ja aiheuttaa mahdollisesti normikonflikti hätäasetuksiin *lex superior* -suhteessa oleviin säädöksiin nähden. Tämän asetelman purkamiseksi on hätäasetus kriisitilanteen mentyä ohi välittömästi kumottava ja sen vaikutukset alistettava toimivaltaisen valtioelimen eli parlamentin käsiteltäväksi.

### 3.5. Hätätilaoikeuden kontrollointi

Hätätilaoikeudellisella sääntelyllä kajotaan vahvasti molempiin oikeusvaltion klassisiin perusteisiin. Organisatorisesti hallinnon ehdotonta lainalaisuutta voidaan kiertää valtuuslaeilla ja hätäasetuksilla. Samoin valtuuttavilla säädöksillä voidaan murtaa perusoikeusjärjestelmää. On selvää, että näin merkittävät valtuudet edellyttävät myös toimivan kontrollijärjestelmän olemassaoloa.

Kansallisen tason kontrollijärjestelmissä voi erottaa kaksi peruslinjaa: **poliittisen kontrollin** ja **tuomioistuinkontrollin**. Poliittinen kontrolli on perinteisesti ollut etusijalla mannermaisissa ja tuomioistuinkontrolli angloamerikkalaisissa järjestelmissä, kummankaan sulkematta silti pois toisiaan (Tuori 1988, 16).

Kun hätätilavaltuuksien painopiste on toimeenpanokoneistossa, poliittista kontrollia harjoittaa ennen muuta kansanedustuslaitos, parlamentti. **Ennakollista kontrollia** kansanedustuslaitos harjoittaa harkitessaan poikkeustilajulistuksen antamista, tai mikäli se on valtiosäännössä määrätty toimeenpanokoneiston tehtäväksi, julistuksen vahvistamista. Samoin parlamentin kontrollivallassa on päättää valtuuslakien voimassaolosta ja laajuudesta. Parlamentin täydellistä syrjäyttämistä poikkeustilan aikaisesta päätöksenteosta pyritään suojelemaan erilaisin keinoin. Suomen poikkeustilalainsäädännössä tasavallan presidentin

antamat poikkeustilan jatkamisasetukset on rajoitettu enimmillään vuoden pituisiksi, ja nekin vaativat eduskunnan hyväksymisen. Ranskan viidennen tasavallan perustuslain 16 artikla puolestaan kieltää presidentiltä parlamentin hajottamisen hänen soveltaessaan artiklan mukaisia poikkeusvaltuuksia.

Myönnetyt valtuuslait tai hätäasetukset eivät suinkaan kumoa parlamentaarista vaikutusta poikkeustilan aikaisiin päätöksiin. Parlamentaarinen päätösvalta muuttuu tällöin osittain **repressiiviseksi**, "**jälkiparlamentaariseksi**" valvontaja päätösvalaksi. Hätäasetusten käyttö ei takaa toimeenpanevelle koneistolle immuniteettia päätöstensä seuraamuksista. Päätösten jälkiparlamentaarinen käsittely voidaan jakaa vaikutuksiltaan pääosin neljään ryhmään:

**1) Ratifikaatio**; päätösten ja niiden oikeudellisen pätevyyden vahvistaminen sellaisenaan, ilman erillisiä idemniointi-, korvaus- tai sanktioseuraamuksia.

**2) Idemniointi**; parlamentti ei ota kantaa päätösten oikeudelliseen pätevyyteen mutta myöntää toimeenpanokoneistolle niihin liittyvä idemniteetin eli vapautuksen oikeudellisista seuraamuksista päätösten johdosta. Huomioitavaa on, että idemniteetti takaa oikeushenkilöille suojan vain valtiovallan (parlamentin) oikeusvaateilta, ei yksittäisten henkilöiden mahdollisesti nostamia oikeusprosesseja kohtaan. Samoin idemniteetti ei ulotu kansainvälisoikeudellisiin seuraamuksiin, esimerkiksi kansainvälisen sotarikostuomioistuimen vaateisiin.

**3) Peruuttaminen**; parlamentti toteaa hätätilaoikeuden nojalla tehdyt päätökset oikeudettomiksi tai kohtuuttomiksi ja peruuttaa niiden oikeusvaikutukset. Käytännössä tämä tarkoittaa päätöstä edeltäneen tilan palauttamista, korvausten maksamista tai muuta sellaista.

**3) Kriminalisointi**; parlamentti katsoo toimeenpanokoneiston tai sen osan toimineen rikollisesti soveltaessaan hätätilaoikeutta ja päätösten peruuttamisen lisäksi ryhtyy myös sanktitoimiin päätöksistä vastuussa olleita kohtaan. Sotarikostuomioistuimen perustaminen tai henkilöiden luovuttaminen kansainvälisen oikeuden eteen on tyypillinen kriminalisoiva päätös.

Poliittisessa kontrollissa tarkastelukanta asiaan on valtiokeskeinen. Valtioelin arvioi toisen valtioelimen kompetenssin riittävyttä ja suhteellisuusperiaatteen

toteutumista kriisiolosuhteissa. Päätöksentekoon otetaan kantaa kokonaisuutena, vaikka taustalla saattavat vaikuttaa yksittäisten oikeushenkilöiden vetoomukset ja selvityspyynnöt.

**Tuomioistuinkontrolli** puolestaan palvelee ensisijaisesti yksittäisten oikeushenkilöiden oikeusturvavaateita hätätilaoikeuden alaisiin päätöksiin nähden. Eli kriisitoimenpiteiden kohteeksi joutuneet voivat jälkikäteen saattaa toimenpiteiden laillisuuden tuomioistuimen tutkittavaksi, mutta päätös rajoittuu tällöin yksittäistapaukseen. Tosin jos päätös on kantajalle myönteinen ja vielä ylemmän oikeusasteen antama, sillä voi olla huomattavaa prejudikaattiarvoa.

Toisen maailmansodan jälkeen hätätilaoikeuden kontrolli on saanut uuden kansainvälisen ulottuvuuden. Suomikin on sitoutunut kahteen merkittävään ihmisoikeuksia koskevaan kansainväliseen sopimukseen, YK:n kansalaisyhteiskuntaoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (KP-sopimus 1966) ja Euroopan yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus 1950). Euroopan ihmisoikeussopimuksen päämäärien toteutumista edistää ja valvoo Euroopan Neuvosto, jonka jäsen Suomi on ollut vuodesta 1990. Sopimuksen ratifioineet valtiot ovat myös sitoutuneet ihmisoikeuksia koskevaan ylikansalliseen tuomiovaltaan, jota edustaa Strasbourgissa sijaitseva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.



## 4. Hätätilaoikeuden kehitys Suomessa

### 4.1. Sääntely autonomian aikana 1809-1917

#### 4.1.1. Autonomia ja hätätilaoikeus

Suomi kuului vuosina 1809 - 1917 Venäjän keisarikunnan yhteyteen autonomisena suuriruhtinaskuntana. Keisari oli Suomen suuriruhtinas ja häntä maassa edusti kenraalikuvernööri. Vaikka Venäjän keisarikunnassa hyväksyttiin perustuslaki vasta vuonna 1906, Suomen suuriruhtinaskunnassa pidettiin voimassa vuoden 1772 kustavilainen hallitusmuoto, jonka 45 § turvasi hallitsijalle laajat valtaoikeudet poikkeusoloissa (Suomen yleiset perustuslait 1900, 43). Tämä järjestely sopi venäläisillekin hyvin.

Vuoden 1906 perustuslakiin asti Venäjä oli autokraattisesti hallittu valtio, jossa kaikki valta kuului keisarille ilman perustuslakien rajoitusta (Tiihonen 1988, 66). Suvereeneinta valtaa hallitsija käytti sotilaallisissa asioissa, armeijan ylipäällikkönä. Keisari saattoi kuitenkin alueellisesti delegoida armeijan ylipäällikkyyden muille, esimerkiksi kenraalikuvernöörille. Suomen kohdalla tilanne oli tällainen.

Hallitsijanvalta kuului siis Suomessa suuriruhtinaalle, ja sotilaallisissa asioissa se oli delegoitu kenraalikuvernöörille, joka toimi Suomeen sijoitetun venäläisen sotaväen ja myös vuonna 1878 perustetun Suomen sotaväen päällikkönä (Castrén ym. 1984, 62 - 63). Kriisiaikana kenraalikuvernöörin asema korostui ja suuriruhtinas saattoi alistaa hänelle myös siviilihallinnon piiriin kuuluvia asioita. Bobrikovia seuranneet kenraalikuvernöörit eivät enää toimineet sotajoukkojen komentajana, vaan tehtävä annettiin erilliselle komentajalle, joka oli kiinteä osa venäläistä armeijan käskyjärjestelmää (Turpeinen 1980, 11 - 12).

Venäjällä oli vuodesta 1881 lähtien jatkuvasti sovellettavana poikkeustilasäänöksiä, jotka perustuivat mainittuna vuonna annettuun asetukseen toimenpiteistä hallitusjärjestelmän ja yleisen rauhallisuuden suojelemiseksi (Jussila 1979, 27-28). Tuo asetukset antoi keisarille lähes rajoittamattomat valtaoikeudet järjestellä valtakunnan tai useimmiten sen osan turvallisuusasioita päättämällä

hätäoikeudellisista toimenpiteistä joko itse tai keskittämällä valtaoikeuksia alaisilleen siviili- taikka sotilasviranomaisille. Ainoa selkeä rajoitus oli voimaansaatamisasetuksen määräaikaisuus. Keisari saattoi vahvistaa asetuksen enintään kolmeksi vuodeksi (Polvinen 1985, 304 - 305). Vaikka Venäjän uusi perustuslaki edellytti poikkeuksista säädettäväksi aina lailla, vuoden 1881 asetusta sovellettiin vuoden 1917 helmikuun vallankumoukseen saakka (Steffel 1976, 150 - 51). Asetus oli siten korostetusti hallitsijan valtakunnanduumasta ja -neuvostosta riippumaton hätätilaoikeudellinen valtaoikeus.

Venäjällä säädettiin 1890-luvun alussa kolme sotatilaa koskevaa asetusta, jotka ulotettiin koskemaan myös Suomen suuriruhtinaskuntaa. Näitä olivat asetukset sotajoukkojen hallinnosta (1890), asetus linnoitusten hoidosta (1891) ja asetus sotatilassa oleviksi julistettuja paikkakuntia koskevista säännöksistä (1892). Suomen valtiopäivät eivät sisällyttäneet asetuksia suuriruhtinaskunnan omaan säädöskokoelmaan, vaan suuriruhtinas antoi Venäjän sotaministerin ja Suomen ministerivaltiosihteerin esityksestä niitä koskevan "blankettiasetuksen" (A nro. 35/3, 2.6.1904), jolla asetukset voimaansaatettiin osaksi suuriruhtinaskunnassa sovellettavaa lainsäädäntöä (Tiihonen 1988, 69). Asetukset olivat Suomen osalta kumottuina helmikuun manifestin jälkeen vuosina 1905 - 1909, ja ne voimaansaatettiin uudestaan suuriruhtinaan armollisella asetuksella (AsK 73/1909). Tällöin asetukset julkaistiin myös Suomen omassa säädöskokoelmassa.

Venäjän vuoden 1906 perustuslaki sisälsi säädökset myös sotalaitoksesta ja sotatilasta. Perustuslain 14 §:n mukaan keisari oli armeijan päällikkö. Ylimmän komentovallan lisäksi hänelle kuuluivat kaikki tärkeät armeijaan liittyvät päätökset: joukkojen sijoitukset, liikekannallepano, varustaminen ja koulutus. Ylipääntään kaikki Venäjän puolustukseen kuuluvat asiat olivat keisarin päätäntävallassa. Perustuslain 15 §:n nojalla hän myös julisti alueet poikkeustilaan ja sotatilaan (Kejsardömet 1910, 14 - 15).

Perustuslain 15 § määritteli poikkeustilavaltuudet kahteen ryhmään. Sotatilasäännökset antoivat kaiken hallinnollisen ja lähes kaiken oikeudellisen vallan sotilasviranomaisille, poikkeustilavaltuuksia käyttivät siviiliviranomaiset. (Tiihonen 1988, 67). Poikkeusvaltuuksien nojalla valtakunnan tietty alue voitiin julis-

taa voimistettuun suojeluun tai erityissuojeluun. Erityissuojelussa osa poikkeusvaltuuksista kuului sotavoimille. Vuoden 1906 perustuslain mukaan keisari oli armeijan ylipäällikkö ja hän päätti myös sotatilanjulistuksesta (Steffel 1976, 129). Tällä oli myös sotatilanjulistusvaltuus sellaisilla valtakunnan erityisalueilla, joihin oli nimetty kenraalikuvernööri. Näitä erityisalueita olivat muun muassa Suomi ja Puola.

Suuriruhtinas vahvisti 1901 Suomea koskevan asevelvollisuuslain, jonka mukaan suomalaisia voitiin määrätä palvelukseen kaikkiin venäläisiin joukko-osastoihin niin sodan kuin rauhan aikana (Kronikka 1986, 28). Suomalaiset tosin pitivät kutsuntoja laittomina ja kieltäytyivät joukolla niistä.

Autonomian ansiosta kenraalikuvernöörin päätäntävalta rauhanaikaisiin siviiliasioihin oli vähäinen. Siviiliasioissa suuriruhtinaskunnan vallankäyttö muodosti eräänlaisen nelikentän. Suomessa ylin, lakiasäättävä valtioelin oli muodollisesti säätyvaltiopäivät, mutta koska sen koolle kutsuminen riippui ”armollisesta majesteetista”, niin käytännössä päätäntävalta autonomian piiriin kuuluvissa asioissa keskittyi Suomen senaatille (hallitukselle). Pietarissa suuriruhtinaskunnan asioista vastasi senaatin lähettämä ministerivaltiosihteeri, joka toimi esittelijänä suuriruhtinaan päätäntävaltaan kuuluvissa asioissa.

#### **4.1.2. Krimin sota 1854-56**

Autonomian aikana sotatila kosketti Suomea kahdesti. Vuonna 1854 Venäjän keisarikunta joutui Krimin sodaksi kutsuttuun selkkaukseen Ranskan ja Iso-Britannian kanssa. Sodan päänyttämö oli Mustallamerellä sijaitsevalla Krimin niemimaalla, mutta merisodankäynti ulottui myös Itämerelle ja Suomen suuriruhtinaskunnan rannikkoseuduille.

Suomen kansallisen puolustuksen lujittamiseksi keisari Nikolain I:n poika, suuriruhtinas Konstantin antoi vuoden 1854 alussa kenraali Rokassovskille tehtäväksi rakennuttaa 40 tykkipurttia, joiden kustannukset korvattaisiin vuoden kuluessa keisarikunnan varoista. Suomen senaatti kuitenkin anoi keisarilta, että kustannukset maksettaisiin Suomen suuriruhtinaskunnan varoista, osoi-

tuksena suuriruhtinaskunnan uskollisuudesta keisarille ja valtakunnalle. Tähän ministerivaltiosihteeri G.M. Armfeltin esittelemään anomukseen keisari suostui mielihyvin (Mattila 1996, 74).

Ranska ja Iso-Britannia julistivat sodan Venäjälle 27.3.1854. Tämän seurauksena Suomen suuriruhtinaskuntakin tuli kytketyksi sotatilan piiriin. Suomen sotaväen päällikkönä toimi kenraalikuvernööri, ruhtinas Menshikov mutta keisari Nikolai I kutsui hänet komentamaan Venäjän sotavoimia Krimille ja nimitti vt. kenraalikuvernööriksi kenraali Rokassovskin. Suomalais-venäläisten rannikkoujoukkojen komentajaksi suuriruhtinas määräsi suomalaisen kenraali A.E. Ramsayn (Mattila 1996, 79, 100).

Länsiliittoutuneet (Ranska ja Iso-Britannia) lähettivät Itämerelle vahvat laivasto-osastot. Itämerellä talvisin vallitsevien ankarien jääososuhteiden takia sotatoimet keskittyivät kesiin 1854 ja 1855. Liittoutuneiden laivastot vaikeuttivat huomattavasti Suomen ulkomaankauppaa pidättämällä suomalaisia kauppalaivoja lähtösatamiinsa ja kaappaamalla Suomeen takaisin pyrkiviä laivoja Itämerellä. Liittoutuneiden laivastot tekivät useita iskuja Suomen rannikkokaupunkeihin, muun muassa Ouluun, Raahen, Kokkolaan, Turkuun, Tammisaareen, Hankoniemeen, Helsinkiin ja Viaporin linnoitukseen.

Liittoutuneiden joukot valtasivat Ahvenanmaan maakunnan elokuussa 1854 ja muun muassa hävittivät siellä sijainneen Bomarsundin linnoituksen (Mattila 1996, 91 - 97). Liittoutuneet koettivat painostaa Ruotsia mukaan sotaan ja tarjosivat Ahvenanmaata Ruotsin kruunun hallintaan. Ruotsin kuningas Oscar I kuitenkin kieltäytyi tarjouksesta vedoten Ruotsin antamaan puolueettomuusjulistukseen.

Suomen vt. kenraalikuvernööri Rokassovski pyysi eroa tehtävästään tammi-kuussa 1855. Keisari Nikolai myöntyi tähän ja nimitti uudeksi kuvernööriksi baltiansaksalaista syntyperää olleen kreivin ja kenraalin, Friedrich Wilhelm von Bergin, joka tarmokkaasti ryhtyi kohentamaan suuriruhtinaskunnan meripuolustusta. Kenraalikuvernööri Berg asetti komitean suunnittelemaan Suomen puolustuksen kohentamista ja komitean esityksen mukaisesti vahvistettiin ran-

nikkojoukkojen miesvahvuutta ja tykistöä. Suomenlahtea myös miinoitettiin ahkerasti (Mattila 1996, 101).

Venäjän ja liittoutuneiden väliset rauhanneuvottelut alkoivat syksyllä 1855 ja johtivat Pariisin rauhansopimukseen 30.3.1856. Suomen kannalta rauhansopimukseen liittyi merkittävä Ahvenanmaata koskeva erillissopimus. Sen mukaan Venäjä ei saanut linnoittaa Ahvenanmaata eikä rakentaa sinne sotilas- tai laivastotukikohtia. Sopimukseen ei sisällynyt rajoittavia määräyksiä sotajoukkojen pidosta Ahvenanmaalla (Mattila 1996, 120).

Ahvenanmaan linnoittamattomuus laajennettiin täydelliseksi demilitarisaatioksi Suomen itsenäistyttyä solmitulla kv-sopimuksella (SopS 1/1922). Tässä sopimuksessa sopijapuolina Itämeren valtioiden lisäksi olivat Krimin sodan voittavaltiot Ranska, Iso-Britannia ja Sardinian seuraajavaltio Italia. Ahvenanmaan asema säilytettiin muuttumattomana myös Suomen liittymissopimuksessa Euroopan unioniin (SopS 103/1994), (Buure-Hägglund 2002, 37 - 41).

#### **4.1.3. Sortokausien vaikutukset**

Suomen suuriruhtinaskunnan autonominen asema ja vallankäytön muodot joutuivat vahvasti uhatuiksi ensimmäiseksi sortokaudeksi kutsutulla venäläistämiskaudella. Suuriruhtinas myönsi vuonna 1903 kenraalikuvernööri Nikolai Bobrikoville käytännössä diktaattorin valtaoikeudet kolmen vuoden määräajaksi (Kronikka 1986, 45). Sekä Suomen että Venäjän perustuslain tyystin syrjäyttänyt valtuuttava normi perustui vuoden 1881 hätäasetukseen. Asetuksen tavoitteena oli muodollisesti "valtiollisen järjestyksen ja yleisen rauhan säilyttäminen", joten Bobrikovin harjoittamaa diktatuuria on siten pidettävä luonteeltaan komissaarisena.

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksessä säätyvaltiopäivät korvattiin yksikamariisella eduskunnalla, joka toimi jatkossa ylimpänä lakiasäätävänä elimenä suuriruhtinaskunnassa. Tämä lainsäädäntövalta oli tosin rajallinen. Suuriruhtinas oli helmikuun manifestin yhteydessä 1899 siirtänyt osan tuosta lainsäädäntövaltasta Venäjän duumalle ja 1910 säätämällään lailla duuma vei Suomen eduskunnalta lainsäädäntövallan kokonaisuudessaan.

#### 4.1.4. Ensimmäinen maailmansota

Ensimmäisen maailmansodan sytyttyä Saksan ja Venäjän välillä, joutui Suomen suuriruhtinaskunta toisen kerran autonomian aikana sotatilaan. Kenraalikuvernööri Seyn julisti sotatilan koskemaan suuriruhtinaskunnan aluetta 30.7.1914 (Kronikka 1986, 173) ja tätä sotatilaa jatkui yhtäjaksoisesti Suomen itsenäistymiseen 6.12.1917 asti.

Sotatilasäädöksissä siviilihallinto alistettiin sotilaalliselle johdolle. Keisarille kuului sotavoimien ylipäällisyys, jonka hän kuitenkin luovutti pois sodan aikana. Sotilaallisissa komentoasioissa keisarin valta oli riippumaton ministeriöhallinnosta (Jussila, 1979, 212 - 216).

Sotatilajulistuksen myötä suuriruhtinaan ylipäällisyys delegoitiin kenraalikuvernöörille, joka näin ollen sai vahvat valtuudet puuttua siviilihallintoon ja oikeudenkäyttöön sekä antaa määräyksiä sotataloudesta. Sotatila julistuksen jälkeen Venäjän sodanjohto, ministeriöt ja Valtion Pankki antoivat Suomeen ulottuvia säännöstelymääräyksiä, jotka julkaistiin Virallisessa lehdessä (Tiihonen 1988, 71).

Venäjällä puhjennut helmikuun vallankumous syöksi keisarin vallasta ja suuriruhtinaan valtaoikeuksia Suomen suhteen ryhtyi käyttämään Venäjän väliaikainen hallitus. Sen maaliskuun 20. päivänä 1917 antaman julistuksen mukaan Suomeen ulottuvat sotatilasäädökset jäävät voimaan siihen asti kunnes sota loppuisi (AsK 20/1917).

Ensimmäinen maailmansota aiheutti poikkeusjärjestelyjä erityisesti sotateollisuudessa ja elintarviketilanteen hoidossa (Karhu 1917, 50 - 55). Sotatilasäädökset ja niiden perusteella annetut määräykset vaikuttivatkin kansalaisten elämään ehkä näkyvimmin juuri talouden alueella. Sotatalouden johto kuului senaatille, mutta myös sotilasjohto antoi säännöstelymääräyksiä. Sotateollisuuden ja kaupan organisatoriset järjestelyt perustuivat Suomessa liike-elämän omiin toimialajärjestöihin. Nämä järjestöt vastasivat tuotannosta, jakelusta ja myös säännöstelystä. Valtion viranomaisille jäi tässä kuviossa valvontavastuu (Rantatupa 1979, 85 - 88).

Helmikuun vallankumouksen myötä Venäjän keskushallinnon valvonta Suomeen nähden heikkeni, ja myös sotatilasäädösten soveltaminen supistui. Elin-  
tarvikepulan kärjistyessä senaatti valmisteli valtuuslain, niin sanotun  
elintarvikelain (No 31/1917), joka sisälsi säännökset siviilitalouden säännöste-  
lyvaltuuksista kriisitilanteessa. Laki määritteli säännöstelyhallinnon johdon Suo-  
men senaatille. Tämä sääntelyorgaani oli tärkeä esikuva myöhemmille sotatilan  
taloudellisia ulottuvuuksia koskeneille säännöksille tai järjestelyille.

## 4.2. Itsenäisyyden alkuvuodet

### 4.2.1. Sisällissota

Itsenäistyminen aiheutti poikkeustilalainsäädäntöön uuden tilanteen. Senaatti  
ei saattanut voimaan uusia sotatilasäädöksiä, mutta ei kumonnut entisiääkään  
(Tiihonen 1988, 74). Ensimmäinen sotatila, johon juuri itsenäistynyt Suomen  
tasavalta ajautui, oli sisällissota. Se käytiin 28.1. - 16.5.1918 Vaasan senaatin  
joukkojen (valkoisen Suomen suojeluskunnat) ja Helsingin kansanvaltuuskun-  
nan joukkojen (punaisen Suomen punakaartit) välillä. Konfliktiin sekaantuivat  
lisäksi Venäjän ja Saksan keisarikuntien asevoimat, saksalaiset Vaasan senaa-  
tin ja venäläiset kansanvaltuuskunnan puolelle.

Aseellisen konfliktin päättymisen jälkeen seuranneet teloitukset, kostomurhat,  
laajamittainen sotavankeus ja paikoittainen nälänhätä loivat epävakauden ja  
levottomuuden varjon itsenäisen tasavallan ensimmäisiin vuosiin. Kunnallisella  
tasolla tämä sodan jälkitila kosketti erityisesti niitä kuntia ja kaupungeja, jotka  
olivat olleet sotatoimien piirissä: mainittakoon näistä erikseen Helsinki, Tam-  
pere, Vaasa, Vilppula, Ylöjärvi, Kangasala, Lempäälä, Loviisa, Viipuri, Kotka ja  
Lahti.

Sisällissodan aikaista sotatilaa on tarkasteltava poikkeuksellisena senkin  
vuoksi, että juuri itsenäistyneelle Suomen valtiolle ei ollut vielä ehditty hyväk-  
syä perustuslakia, jossa olisi ensinnäkin määritelty valtiomuoto ja ylimmät val-  
tioelimet ja toisekseen niiden väliset toimivaltasuhteet sotatilassa ja muissa  
poikkeusoloissa. Maassa noudatettiin siis autonomian aikana voimassa pidet-  
tyä vuoden 1772 hallitusmuotoa. Tuon hallitusmuodon 45 § turvasi hallitsijalle

laajat valtaoikeudet poikkeusoloissa. Hallitsijan (kuninkaan) tehtäviin kuului paitsi sotatilan julistaminen, myös tarvittaviin sotilaallisiin ja taloudellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen. Myöhemmin tuo hallitsijan valtaa korostanut "kustavilainen" henki periytyi myös Suomen tasavallan hallitusmuotoon (1919).

Sisällissodan aikana maassa oli toimi kaksi hallitusta, mutta kumpaakaan ei johtanut valtionpäämiehen statusta ja valtaoikeuksia nauttiva henkilö. Niinpä hallitukset käyttivät kollegiaalisesti valtaa sotatoimien aloittamisesta ja muista turvallisuusjärjestelyistä. Vaasan senaatti sai eduskunnalta 12.1.1918 valtuudet "lujan järjestysvallan perustamiseksi". Senaatti delegoi vallan edelleen alaisilleen suojeluskunnille ja nimitti kenraaliluutnantti Carl Gustaf Mannerheimin suojeluskuntien ylipäälliköksi 16.1.1918.

Valkoinen Suomi siirtyi näin ollen "kahden isännän" malliin. Toisaalta talousasioissa, oikeusasioissa ynnä vastaavissa valtaa käytti P.E. Svinhufvudin johtama senaatti, toisaalta sotilaallisissa asioissa ylipäällikkö Mannerheim oli suvereeni vallankäyttäjä. Tämä asetelma toistui hämmästyttävän samankaltaisena myös talvi- ja jatkosodassa. Vaasan senaatti julisti Suomen sotatilaan asetuksella 1.2.1918 (AsK 65/ 1918).

Punaisen Suomen osalta vallanjako oli hieman toisenlainen. Liikkeellepaneva voima vallankumoushankkeessa oli Sosialidemokraattinen puolue, jossa aseellista kumousta kannattaneet olivat saaneet vallan. Puolueen toimikunta valitsi keskuudestaan vallankumoussuosteen, joka otti johtoonsa punakaartit ja määräsi ne ottamaan vallan käsiinsä Etelä-Suomessa 28.1.1918. Vallankumoussuostea ei pyrkinyt esiintymään maan laillisena hallituksena, mutta vallankumouksen arvovallan lisäämiseksi se järjestäytyi uudestaan "työväen hallitukseksi", Suomen kansanvaltuuskunnaksi 29.1.1918. Valtuuskunnan puheenjohtajaksi, "pääministeriksi", valittiin Kullervo Manner.

Punakaartit olivat jo aiemmin "demokraattisesti" edustajakokouksessaan valinneet ylipäälliköksen luutnantti Ali Aaltosen, joka korosti punakaartin sotilaallista järjestystä ja riippumattomuutta puolueorgaaneihin päin. Tämä ei kuitenkaan miellyttänyt kansanvaltuuskuntaa, ja niinpä valtuuskunta erotti Aaltosen ja nimesi hänen tilalleen Eero Haapalaisen. Jos valkoinen Suomi oli vah-



vasti kahden isännän käsissä, leimasi punaisen Suomen hallintoa kollektiivisuus. Kullervo Manner varmasti ylsi vallankäyttäjänä Svinhufvudin rinnalle, mutta ilman vahvaa johtajaa jääneet punakaartit olivat jo organisatorisesti alakynnessä verrattuna harjaantuneen rintamakomentajan Mannerheimin johtamiin suojeluskuntiin.

Kunnallishallintoakin sisällissota kosketti monella tavoin. Maassa toimi ensin näkin kaksi hallitusta. Pohjois- ja Keski-Suomen kunnat kuuluivat Vaasan senaatin alaisuuteen ja Etelä-Suomen kunnat pääkaupunkia myöten kansanvaltuuskunnan valtapiiriin. Kuntia tai kunnallishallintoa ei koskettanut mikään yleinen sotatila, eivätkä hallitukset pyrkineet kuntia edes ohjeistamaan millään yleisellä asetuksella. Huomioitavaa on, että monissa kunnissa oli kannatusta kummankin hallituksen suuntaan ja lisäksi suuri joukko kuntalaisista ja kunnallishallinnosta vastaavista suhtautui sotatoimiin "puolueettomasti".

Tätä kunnallishallinnon irrallisuutta ja poikkeusolosuhteen sääntelemättömyyttä kuvaa se, että esimerkiksi kansanvaltuuskunnan vaikutuspiiriin kuuluvan Ylöjärven kunnan kunnanvaltuusto kokoontui 24.2.1918 kokoukseensa sotatilasta huolimatta normaalisti käsittelemään verovalituksia. Punakaartin osasto valvoi kokouksen lainmukaista kulkua, johon myös valkoisen Suomen kannattajiksi tiedettyjen valtuutettujen sallittiin osallistua (Tyrkkö 1968, 44) Niinikään Tampereen kaupunki ryhtyi omatoimisesti huolehtimaan väestönsuojelusta ja haavoittuneiden ensiavusta, sotatoimien lähestyessä kaupunkia. Tähän työhön komennettiin lääkintäkoulutusta saaneiden lisäksi mm. kansanopettajia (Pankko, haastattelu 1995).

#### **4.2.2. Sisällissodan jälkiselvittelyt**

Kevään 1918 aikana hallitus antoi useita lakiesityksiä poikkeusvaltuuksista kapinan jälkiselvittelyjä varten. Tärkeimmäksi kysymykseksi nousi kapinaan osallistuneiden rankaiseminen. Sotavankileireillä oli taistelujen tauotessa suljettu 80 000 kapinasta ja maanpetoksellista toiminnasta epäiltyä henkilöä. Näi-

den asioiden käsittelystä tuli oikeusvaltioksi julistautuneen Suomen valtion ensimmäinen koetus.

Keskeisin ongelmakysymys oli, mitä lainsäädäntöä ja mitä prosessuaalista menettelyä näihin "punavankeihin" tulisi soveltaa? Keskustelussa nousivat esiin seuraavat päävaihtoehdot (Kekkonen 1991, 1 - 13):

- 1) Suuriruhtinaskunnan sotaväen rikoslain (1886) soveltaminen; kapinallisten tuomitseminen sota-oikeuksissa;
- 2) Sotatilalain säätäminen taannehtivasti ja kapinallisten tuomitseminen perustettavissa sota-oikeuksissa;
- 3) Moniosastaisen erityistuomioistuimen perustaminen kapinallisten rikoksia käsittelemään.
- 4) Normaalin oikeudenkäyntimenettelyn käyttäminen tavallisissa tuomioistuimissa;

Vaihtoehdot 1 - 3 ovat selkeästi hätätilaoikeudellisia ratkaisumalleja. Venäjän vallan aikaisen sotaväen rikoslain soveltamista pidettiin oikeusoppineiden taholta ongelmallisena, samoin taannehtivan sotatilalain säätäminen olisi joutanut ylitsekäymättömiin legaliteettiongelmiin. Normaalia oikeudenkäyntimenettelyä alioikeuksissa ja hovioikeuksissa taas pidettiin prosessuaalisesti liian hitaana, käsiteltävien juttujen suuren määrän ja vankileireillä vallitsevien tukalien olosuhteiden valossa.

Näin ollen valtiojohto eli senaatti päätyi esittämään erityistuomioistuinten perustamista, joissa sovellettaisiin normaalia, vuoden 1889 rikoslakia. Näin siinäkin huolimatta, että maassa edelleen voimassa ollut kustavilainen hallitusmuoto (1772) kielsi erityistuomioistuinten perustamisen. Järjestelmä on muutenkin oikeudellisesti erikoislaatuinen, dualistinen kompromissi. Toisaalta sovellettiin normaaliolojen rikoslainsäädäntöä, mutta prosessisäädökset laadittiin hätätilaoikeudelliselta pohjalta ja ne olivat syytettyjen kannalta ankarampia. Keskeisimpinä syinä siihen olivat valitusoikeuden puuttuminen ja upseeriedustus tuomioistuimissa. Tämän kautta sodan voittajapuoli oli siis välittömästi tuomitsemassa hävinnyttä osapuolta, tosin tuomioistuinten maallikkojäsenissäkin

oli sotatoimiin valkoisten puolella osallistuneita, erityisesti opettajia ja maanviljelijöitä (Kekkonen 1991, 1 - 13).

Eduskunta hyväksyi perustuslain säätämisyjärjestyksessä lakiesityksen valtiorikosoikeuksista ja oikeudenkäynneistä 28.5.1918/ 32. Lailla perustettiin kaikkiaan 145 valtiorikosoikeutta ja valtiorikosylioikeus. Valtiorikosoikeudet käsittelivät kaikkiaan 75 575 juttua, niistä langettava tuomio annettiin 67 778 jutussa. Kuolemantuomioita jaettiin 555 ja elinkautisia kuritushuonerangaistuksia 886. Valtiorikosoikeuksien antamien tuomioiden täytäntöönpanolain (28.5.1918/67) mukaan kuolemantuomion täytäntöönpano oli mahdollista ja teloitustapa ampuminen. Kuolemantuomioista pantiin täytäntöön 286. Tuomiosta ei voinut valittaa, mutta tuomittu saattoi anoa armahdusta tai hakea muutosta oikeuskysymysten osalta valtiorikosylioikeudelta. Ylioikeus käsitteli kaikkiaan 27 000 juttua (Kekkonen 1991, 1-13).

### **4.3. Hätätilasäätely tasavallassa**

#### **4.3.1. Esitykset sotatilalainiksi**

Keväällä 1918 hallitus antoi eduskunnalle useita lakiesityksiä, jotka koskivat sotatilan aikana sovellettavia poikkeusvaltuuksia. Eduskunnan hyväksymät lait olivat väliaikaisia ja rajattuja toimivallaltaan ja -alueeltaan, ne koskivat etupäässä itäisiä rajaseutuja. (Tiihonen 1988, 79) Tällaisia olivat muun muassa laki väliaikaisten säännösten antamisesta, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi 32/1918 ja valtionhoitaja Mannerheimin julistuskirja tiettyjen alueiden julistamisesta sotatilaan 6.5.1919. Talouden säännöstelyvaltuudet olivat puolestaan elintarvikelaissa, jonka voimassaoloa jatkettiin 1920-luvulle saakka (AsK 68/1918 ja lain jatko AsK 130/1919).

Eduskunta edellytti hallitukselta valmistelutyötä pysyvän sotatilalainsäädännön luomiseksi Suomen valtakuntaan. Ensimmäisen esityksensä sotatilalainiksi hallitus antoi eduskunnalle toukokuussa 1919 (HE nro. 24). Esityksessä korostettiin puolustus- ja siviilitaloudellisia valtuuksia. Sotaministeriön valmisteleva lakiesitys oli laaja, siinä oli kaikkiaan 81 pykälää ja se sisälsi myös lain täytän-

töönpanomääräykset. Lakiesitys koski seuraavia asiakokonaisuuksia (Tiihonen 1988, 81):

- elintarvikeasian järjestely poikkeusoloissa
- omaisuuden käyttäminen sotatarkoituksiin
- kohtuuttomien hintojen ehkäiseminen
- yleinen työvelvollisuus
- yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen

Lakiehdotus oli hyvin sotilashallintokeskeinen ja siinä näkyi vahvasti valtionhoitaja Mannerheimin ja sotaministeri Walldénin ajatukset. Valtuuksien käytön organisaatiota lakiehdotuksessa säänneltiin vain yleispiirteisesti. Hallitus olisi voinut luovuttaa valtuudet maaherroille, sotavoimien ylipäällikölle tai tämän ehdotuksesta sopivaksi katsotulle sotilaspäälllystölle (Tiihonen 1988, 81). Lakiesitys oli siten hyvin hätätilapositiivinen ja perustui laajoihin valtaoikeuksien delegointeihin sotilas- ja siviilivirkamiehille. Nykyinen ajatus valtioneuvostosta keskeisenä kriisiaikojen toimijana näyttää olleen tämän lakiesityksen laatijoille täysin poissuljettu vaihtoehto.

Eduskunta ei ehtinyt käsitellä lakiesitystä ennen vaaleja, joten se raukesi. Sotatilalain säätäminen lykkääntyi sittemmin vuosikymmeneksi avoinna olleen valtiosääntökysymyksen, puolustuslaitoksen keskeneräisyyden ja poliittisen vasemmiston koko aiheeseen liittyneen penseän suhtautumisen takia. Hallitus antoi lainvalmistelukunnalle tehtäväksi laatia uusi kokonaisvaltainen ehdotus laiksi sotatilasta. Valmistelutyön johtoon määrättiin lainsäädäntöneuvokset Filip Grönvall ja Kustaa Kaila. Valmistelukunnan mietintö sotatilalaista valmistui

vuonna 1921 (mietintö nro. 3). Ehdotuksessa valtuudet oli ryhmitelty kolmeen osaan:

- yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitäminen
- erinäisten sotilaallisten etujen vaarinottaminen
- erinäisten taloudellisten olojen järjestäminen

Lakiluonnoksessa erotettiin toisistaan sotatoimialue ja ei-sotatoimialue. Sotatoimialueella sotilashallinnolla olisi käskyvalta siviilihallintoon nähden. Lakiluonnoksessa ei otettu tarkasti kantaa siviili- ja sotilasjohdon välisiin suhteisiin, mutta kunkin valtuuden yhteydessä nimettiin sen käyttäjä. Lakiehdotus myös korosti edelliseen verrattuna valtioneuvoston roolia taloudellisten säännöstelyvaltuuksien ja yleiseen järjestykseen sekä turvallisuuteen liittyvien valtuuksien ylimpänä kontrolloijana (Tiihonen 1988, 82).

#### **4.3.2. Avustusvelvollisuuslaki**

Koska sotatilalain valtuudet oli tarkoitettu sovellettaviksi vain sodan tai kapinan aikana, antoi hallitus vuoden 1928 valtiopäiville esityksen "laiksi elinkeinonharjoittajien ja kunnallisten viranomaisten avustamisvelvollisuudesta puolustusvalmiutta järjestettäessä" (HE nro. 53/1928). Tämän lain tarkoituksena oli luoda edellytyksiä jo rauhan aikana käynnistettävälle suunnitteleville toimenpiteille. Tähän liittyi myös hanke sotatalousneuvoston (myöhemmin taloudellisen puolustusneuvoston) perustamiseksi.

Lakiesityksessä elinkeinonharjoittajien ja kunnallisten viranomaisten osallistuminen kriisisuunnittelussa rajattiin lähinnä tietojen antamiseen taloudellisissa kysymyksissä. Esitystä ei ehditty käsitellä vuoden 1928 valtiopäivillä ennen eduskuntavaaleja, joten hallitus uusi esityksen seuraavana vuonna (HE nro. 55/1929). Tämänkin esityksen käsittely lykkäytyi vuodella, ja se hyväksyttiin lopulta 14.3.1930 (AsK nro. 96/30, Tiihonen 1988, 125).

### 4.3.3. Vuoden 1930 sotatilalaki

Hallitus antoi lainvalmistelukunnan mietinnön perusteella oikeusministeriön esittelystä vuoden 1922 valtiopäivillä esityksen sotatilalaksi (HE nro. 27/1922). Poliittinen vasemmisto, erityisesti SDP vastusti kuitenkin eduskuntakäsittelyssä jyrkästi lain säätämistä ja sen hyväksyminen lykkääntyi seuraavien vaalien yli. Hallitus antoi samansisältöisen esityksen vuonna 1924 (HE nro. 7/1924), mutta se äänestettiin lepäämään taas seuraavien vaalien yli. Vuoden 1927 valtiopäivillä lakiesitys lopulta hylättiin. Vuoden 1928 valtiopäiville annettuja esityksiä ei ehditty käsitellä ennen eduskuntavaaleja, joten vuoden 1929 toisille valtiopäiville hallitus antoi jälleen uuden esityksen (HE nro. 66/1929). Tämänkin esityksen käsitteleminen lykkääntyi seuraavaan vuoteen (Tiihonen 1988, 123 - 126).

Hallitus turvautui lopulta kymmenen vuotta vireillä olleen lainsäädäntöhankkeen perusteluissa hätätilaoikeudelliseen argumentointiin. Mikäli sotatilalakia ei hyväksyttäisi, joutuisi valtioneuvosto sodan tai muun kriisin aikana turvautumaan niin sanottuun ulkovaltiosääntöiseen menettelyyn, joka olisi ehkä ristiriidassa useiden muiden oikeusnormien kanssa. Poliittisen oikeiston, erityisesti Lapuan liikkeen ulkoparlamentaarinen toiminta käänsi lopulta sosialidemokraattien kannan sotatilalaille myönteiseksi ja laki vahvistettiin viimein 26.9.1930 (AsK nro. 303/30).

Vuoden 1930 sotatilalaki oli sangen merkittävä säädös: siitä tuli yli 60 vuodeksi sotilaa ja muita kriisiaikoja käsittelevä normisto, ja sitä jouduttiin myös soveltamaan konkreettisesti sotatilanteessa. Lain lähtökohtana oli perustuslain 16 § valtuutus ”rauhanajan oloista poikkeaviin rajoituksiin ja velvollisuuksiin”. Tätä valtuutusta tulkittiin lakiesityksessä sangen laajasti. Sääntelyssä voidaan erot-

taa neljä kokonaisuutta, ja sen pohjana oli kymmenen vuoden takainen lainvalmistelukunnan mietintö.

- 1) sotatilan julistaminen
- 2) viranomaisten väliset toimivaltajärjestelyt
- 3) kansalaisten perusoikeuksien rajoitukset
- 4) kriisiaikaa koskevat taloudelliset järjestelyt

Hallitusmuodon 16 § määräsi, että kansalaisten perusoikeuksia voitiin rajoittaa lailla vain sodan tai kapinan aikana, toisin sanoen kun valtakunta oli julistettu sotatilaan. Tämä perustuslain tiukka formulaatio aiheutti sotatilasäännösten laatijoille ongelmia, se ei näet huomionnut sodanuhkaa ja siihen liittyvää lainsäädännöllistä varautumista. Tästä ongelmasta päästiin säätämällä perustuslain säätämisyjärjestyksessä erillislaki, jolla mahdollistettiin sotatilan julistaminen tilanteessa, "milloin sota tai kapina näyttää olevan syttymäisillään ja sotavoima tai osa siitä on määrätty pantavaksi liikekannalle". Tämä laki vahvistettiin 28.11.1930 (AsK nro. 356/30). Tämän erillislain ansiosta varsinainen sotatilalaki voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (Tiihonen 1989, 124).

Hallitusmuodossa säädettiin yksiselitteisesti, että sodasta päätti tasavallan presidentti eduskunnan suostumuksella (1-vaihe). Sotatilalaissa tuon päätöksen jatkumona oikeutettiin presidentti julistamaan valtakunta sotatilaan (2-vaihe). Tuota julistusta ei ollut tarkemmin määritelty, mutta se on rinnastettavissa presidentin asetuksiin. Kolmantena tehtävänä tuon sääntelyn käyttöönotossa oli päättää sotaväen ylimmän päällikkyuden järjestelyistä (3-vaihe). Hallitusmuoto määräsi asevoimien ylipäällikkyuden kuuluvaksi tasavallan presidentille, mutta sotatilalaki salli sen delegeoimisen sotaväen päällikölle tai muulle sotilashenkilölle.

Myöhemmässä puolustus suunnittelussa varauduttiin nimenomaan ylipäällikkyuden delegeoimiseen ja sopivaksi henkilöksi valittiin puolustusneuvoston puheenjohtajaksi valittu kenraali Mannerheim. Ylipäällikön tehtävänä oli tämän jälkeen määritellä sotatoimialueen rajat (4-vaihe). Sotatilalaki rajasi sotilasvi-

ranomaisten poliisi- ja siviiliviranomaisiin nähden koskemaan vain sotatoomialuetta.

#### 4.3.4. Tasavallan suojelulaki

Sotatilalain säännökset rajoittuivat varsin tiukasti ulkovaltoja vastaan tapahtuvan toiminnan aiheuttamaan sotatilaan tai sen välittömään uhkaan tai sisäiseen kapinaan. Erityisesti poliittisen oikeiston taholta tätä pidettiin liian riittämättömänä. Sotatilalaki ei huomionnut ollenkaan sotatilaan lievempiä sisäisiä selkkauksia, jotka mahdollisesti järkyttäisivät yhteiskuntarauhaa tai tasavallasta hallitusmuotoa. Oikeisto pelkäsi erityisesti kommunistien tukemia lakkohankkeita ja muita provokaatioita porvarivetoista valtiovaltaa vastaan.

Kyösti Kallion johtama keskustahallitus antoi kesäkuussa 1930 esityksen määräaikaiseksi tasavallan suojelulaiksi (HE nro. 54/1930). Lain soveltamisedellytykset oli muotoiltu esityksen 1§:ssä tilanteeksi, jossa "valtakuntaa uhkaa välitön vaara tai yleistä järjestystä on huomattavasti häiritty taikka yleinen järjestys ja turvallisuus on vakavasti uhattuna, eikä oikeustilaa voida palauttaa säännöllisissä oloissa käytettävissä olevilla keinoilla". Tällaisessa tilanteessa tasavallan presidentillä oli "vaaran torjumiseksi tai järjestyksen turvaamiseksi" valta säätää asetuksella poikkeuksista ja rajoituksista (Tiihonen 1989, 128):

-henkilökohtaiseen vapauteen ja liikkumisvapauteen

-paino- ja kokoontumisvapauteen

- poliittisen toiminnan vapauteen

Kun sotatilalla vahvistettiin toisaalta hallituksen ja toisaalta sotilaallisen johdon asemaa muuhun hallintoon nähden, tasavallan suojelulaki keskitti merkittävät valtaoikeudet suoraan presidentille. Eräänä taka-ajatuksena lienee ollut se, että sisäisessä levottomuuksien puhjetessa maassa ei välttämättä ole toimintakykyistä hallitusta, tai hallituksen toimintamahdollisuudet ovat poliittisten erimielisyyksien vuoksi oleellisesti heikentyneet.

Porvaripuolueiden voimin läpi ajettulla tasavallan suojelulla oli ensi alkuun tarkoitus justifioida kommunistien vastaista toimintaa ja näin aluksi tapahtuikin.



Vuoden 1930 jälkeen tasavallan suojelulaki kääntyi paradoksaalista kyllä, sen hyväksymistä aktiivisesti ajanutta äärioikeistoa ja Lapuan liikettä vastaan, joka oikeistolaisten diktatuurivaateidensa myötä vuorostaan koettiin uhaksi hallitusmuodolle ja parlamentaariselle järjestelmälle. Esikuva tasavallan suojelulaille löytyy niin venäläisestä kuin saksalaisestakin hätätilaoikeustraditiosta.

#### **4.4. Hätätilaoikeuden soveltaminen käytännössä**

##### **4.4.1. 1930-luvun sisäiset levottomuudet**

Kommunistit olivat pian kansalaissodan jälkeen palanneet valtiolliseen elämään ja saaneet edustajansa niin eduskuntaan kuin kunnanvaltuustoihinkin. Porvarilliset puolueet, kokoomus, maalaisliitto ja edistyspuolue eivät katsoneet tätä asiaa hyvällä. Vielä jyrkemmin asiaan reagoi ulkoparlamentaarinen äärioikeisto, joka järjestäytyi Lapuan liikkeenä tunnetuksi kansalaisjärjestöksi. Liikkeen taustalla vaikutti myös useiden porvaripuolueiden johtohahmoja, armeijan ja suojeluskuntien korkeita upseereja sekä teollisuuden ja elinkeinoelämän johtomiehiä.

Porvaripuolueilla ja Lapuan liikkeellä oli yhteinen tavoite: estää kommunistien valtiollinen toiminta ja laajemmin kitkeä kommunistinen aate maasta pysyvästi. Lapuan liike tehosti vaatimuksiaan tuhoamalla kommunistien kirjapainon Vaasassa ja kyyditsemällä kommunisteja ja kommunisteiksi epäiltyjä henkilöitä itärajalle. Kyydityiksi joutui myös kaksi kommunistista kansanedustajaa, joten Lapuan liike rikkoi toiminnassaan myös parlamentaarisen koskemattomuuden periaatetta joutumatta edesvastuuseen asiasta. Oikeiston vaatimukset huipentuivat Lapuan liikkeen Helsingissä 7.7.1930 järjestämään talonpoikaismarssiin.

Kyösti Kallion porvarihallitus reagoi tähän laillisuuden rajat selvästi ylittävään toimintaan myöntymällä kansanliikkeen vaatimukseen. Hallitus antoi maaherroille valtuutuksen sulkea lääniensä alueella kommunistilehtiä painaneet kirjapainot. Tämä menettely oli selvästi hallitusmuodon painovapauspykälän vastainen, joten hallitus joutui perustelemaan määräystään ulkovaltiosääntöisellä hätätilaoikeudella ja hakemaan eduskunnalta idemniteettiä menettelyl-

leen, jonka eduskunta sille antoikin hyväksymällä hallituksen ilmoituksen asiasta 1.7.1930, äänin 112-69 (Tiihonen 1989, 51, Kronikka 1986, 410).

Samoin perustuslain vastaisena on pidettävä hallituksen 5.7.1930 tekemää päätöstä pidättää kaikki 24 kommunistista kansanedustajaa. Eduskunnan toimintakyvyn näin mentyä tasavallan presidentti L.K. Relander hajotti eduskunnan 15.7.1930 ja määräsi uudet vaalit toimitettavaksi. Hallitusmuodossa määritelty valtioelinten työnjako horjui merkittävästi. Erityisesti eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä joutui kyseenalaiseen valoon hallituksen ja presidentin myönnyttyä ulkoparlamentaarisen painostuksen edessä.

Ennen eroamistaan Kallion hallitus antoi eduskunnalle niin kutsutuiksi kommunistilaeiksi kutsutut esitykset. Näistä tärkein oli aiemmin selostettu tasavallan suojelulaki. Eräillä lainmuutosesityksillä haettiin myös kommunisminvastaista justifikaatiota. Nämä esitykset koskivat eräiltä osin valtiopäiväjärjestystä, kunnallislakia, vaalilakia, painovapauslakia ja rikoslain 16 luvun 24 §:ää. Kommunistilakien käsittely siirtyi uudelle eduskunnalle syksyyn 1930, ja ne hyväksyttiin kaikkien porvaripuolueiden saavuttaman määräänemmistön turvin (HE 54 ja 55/1930). Syksyn 1930 eduskuntavaaleihin kommunistit eivät saaneet osallistua, eivätkä he näin päässeet vaikuttamaan "oman asiansa" käsitteilyyn vuoden 1930 toisilla valtiopäivillä (Tiihonen 1989, 127, Kronikka 1986, 412 - 414).

Kommunistien jälkeen Lapuan liikkeen toiminta kohdistui sosialidemokraatteja vastaan. Liikkeen piirissä oli myös voimakasta tyytymättömyyttä koko parlamentaarista järjestelmää kohtaan ja ajatus oikeistodiktatuurista ja johtajavaltaisesta järjestelmästä. Tämä kehitys kärjistyi lopulta aseelliseksi konfliktiksi Mäntsälässä, jossa lapualaiset vaativat hallituksen eroa ja sosialidemokratian toiminnan kieltämistä. Sama taktiikka, joka oli tehonnut presidentti Relanderiin, vaikutti presidentti Svinhufvudiin täysin päinvastaisesti. Hän antoi istuvalle hallitukselle tukensa ja vaati armeijaa ja poliisivoimia toimimaan kapinallisia vastaan. Tasavallan suojelulaki antoi hänelle mahdollisuuden menetellä näin ilman eduskunnan suostumusta. Eniten kapinan päättymiseen ja veren-

vuodatuksen välttämiseen vaikutti kuitenkin presidentin radiopuhe 2.3.1932 jossa hän vaati maahan laillista järjestystä ja kapinallisia antautumaan.

Mäntsälän kapinan rikosoikeudelliset jälkiselvittelyt erosivat huomattavasti vuoden 1918 kapinan tuomioista. Eduskunta hyväksyi porvarillisten puolueiden ajamana niin kutsutun yleisen armahdulain, jolla kaikki kapinaan osallistuneet rivimiehet armahdettiin. Vuoden 1918 tapahtumien jälkeen vastaava lakiesitys hylättiin ja kaikki punaisten puolilla sotineet rivimiehetkin olivat yleisen sotasyyllisyyden alaisia ja heidän juttunsa tutkittiin erityisesti perustetuissa valtiorikosoikeuksissa.

Mäntsälän kapinan syytteet käsiteltiin normaalin tuomioistuinlaitoksen ja rauhajan rikoslain puitteissa. Kapinan johdosta ei valtakuntaa julistettu sotatilaan, ja tilanteen nopea rauhoittuminen ja verenvuodatuksen välttäminen vaikuttivat tuomioiden lievyyteen. Turun hovioikeudessa kapinasta syytettiin kaikkiaan 98:aa Lapuan liikkeen johtomiestä, ja jatkovalitukset käsiteltiin lopulta korkeimmassa oikeudessa. Syytetyistä 30 tuomittiin lopulta ehdottomiin vankeusrangaistuksiin. Loput tuomittiin lieviin ehdolliseen vankeusrangaistukseen tai vapautettiin syytteistä kokonaan. Kuolemantuomioita ja kuritushuone-rangaistuksia ei Mäntsälän kapinallisille jaettu. Merkille pantavaa on, että kapinahankkeen johtomiehinä hääränneet kenraaliluutnantti K.M. Wallenius ja maanviljelijä Vihtori Kosola selvisivät vuoden ehdollisilla tuomioilla (Kronikka 1986, 441).

#### **4.4.2. Talvisota**

Sotatilalain säännökset joutuivat koetukseen tositilanteessa Suomen tasavallan jouduttua sotatilaan Sosialististen Neuvostotasavaltojen liiton kanssa 30.11.1939 - 15.3.1940 (talvisota). Aseellista konfliktia edeltäneissä neuvotteluissa neuvostohallituksen kanssa korostui valtioneuvoston asettaman neuvotteluvaltuuskunnan rooli. Neuvotteluvaltuuskunnan puheenjohtajana toimi kaiken lisäksi "ulkoparlamentaarinen" henkilö, Tukholman-lähettiläs J.K. Paasikivi. Asetelma oli valtaoikeudellisesti erikoinen, koska neuvostohallituksen puo-

lelta neuvotteluja johti hallituksen jäsen, ulkoasiain kansankomissaari V. Molotov.

Hallitusmuodon (HM 17.7.1919) mukaisesti sodasta ja rauhasta päätti tasavallan presidentti, eduskunnan suostumuksella. Koska talvisodan syttyminen joutui vieraan valtion hyökkäyksestä Suomea vastaan, ei Suomen valtiojohdolla itse asiassa jäänyt edes varsinaista mahdollisuutta päättää sodasta ja rauhasta, vaan se joutui niin sanotusti tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Tasavallan presidentti antoi valtakuntaa koskevan sotatilajulistuksen valtioneuvoston istunnossa 30.11.1939 (säädös nro. 441, julistus rinnastuu säädösteknisesti asetukseen). Eduskunta käsitteli asiaa kahdesti saman päivän aikana. Ensimmäisessä kokouksessa asia esiteltiin eduskunnalle päiväjärjestyksen ulkopuolelta hallituksen selontekona. Jälkimmäisessä kokouksessa asia merkittiin yksimielisesti tiedoksi. 6.10. 1939 eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen tasavallan suojelulain voimaansaattamisesta nro. 307 / 39.

Rauhasta päättäminen sitä vastoin oli monimutkaisempi oikeudellinen prosessi. Valtioneuvosto asetti rauhanvaltuuskunnan neuvottelemaan Neuvostoliiton kanssa solmittavan rauhan ehdoista ja solmimaan rauhansopimus tiettyjen reunaehtojen puitteissa. Toisin kuin sotaa edeltäneissä neuvotteluissa, neuvotteluvaltuuskuntaa johti nyt valtioneuvoston puheenjohtaja, pääministeri Risto Ryti.

Valtuuskunta allekirjoitti rauhansopimuksen Moskovassa 13.3.1940. Rauhansopimus alistettiin sitten eduskunnan hyväksyttäväksi, joka ratifioi sen 15.3.1940. Tasavallan presidentti antoi valtioneuvoston istunnossa 21.3.1940 rauhansopimuksen voimaansaattamista koskevan asetuksen (Tpa n:o 109 / 40). Sotatilan julistusta koskeva asetus jäi kuitenkin voimaan rauhansopimuksesta huolimatta, samoin osa sotatilaan liittyvistä tosiasiallisista olosuhteista, muun muassa osittainen liikekannellepano, säännöstely ja sotasensuuri. Samoin sotamarsalkka Mannerheim jäi edelleen armeijan ylipäälliköksi.

Käsitteiden "sota" ja "rauha" osalta on huomioitava, että rauhansopimus on sotatilan julistamisesta ja kumoamisesta erillinen, kahden tai useamman valtion välinen, usein monentahoisia velvoitteita sisältävä sopimus. Rauhansopi-

muksen voimaansaattaminen edellyttää aina parlamentaarisen elimen ratifiointia ja erillistä toimeenpanoa (voimaansaattamisasetus). Rauhanneuvottelujen osalta valtionpäämiehellä (presidentillä) voi olla aloitteentekijän rooli, mutta toimeenpanossa valtioneuvoston tai sitä mahdollisesti edustavan organin (neuvotteluvaltuuskunta) asema on hyvin keskeinen. Sotatoimien tosiasiallisesta päättämisestä voidaan myös sopia ilman varsinaista rauhansopimusta (tulitauko, välirauhansopimus). Sotatilaa koskevat säädökset jäävät tällöin yleensä voimaan.

Talvisodan rauhansopimuksen solmimiseen päti periaatteessa sama presidentin ja eduskunnan välinen dualismi kuin sotatilan julistamisessa. Talvisotaan liittyneen päätöksenteon osalta saatamme havaita tasavallan presidentin (Kyösti Kallio) käyttäneen voimassa olleen hallitusmuodon hänelle osoittamia laajoja ulkopoliittisia toimivaltuuksia äärimmäisen vähän.

#### **4.4.3. Jatkosota**

Suomen ja Neuvostoliiton välille puhkesi jatkosodaksi kutsuttu uusi sotatila 25.6.1941. Neuvostoilmavoimien pommitettua Suomen kaupunkeja totesi presidentti Ryti radiopuheessa maan olevan sodassa. Sotatilaa edelsi armeijan ylipäällikön, sotamarsalkka Mannerheimin komentama kenttäarmeijan täydellinen liikekannallepano 17.6.1941. Osittainen liikekannallepano, kuten myös sotatilajulistus olivat voimassa koko talvisodan jälkeisen välirauhan ajan. Suomen kenttäarmeijan edettyä voitokkaasti Karjalassa, valtioneuvosto saattoi liittää talvisodassa menetetyt Viipurin ja Käkisalmen läänit takaisin valtakunnan yhteyteen. Vanhaan valtakuntaan kuulumattomista Aunuksesta ja Vienasta muodostettiin erillinen Itä-Karjalan sotilashallintoalue.

Suomen valtiojohto korosti konfliktin alusta lähtien sodan erillisluonnetta, itsenäistä ”puolustusotaa” Neuvostoliittoa vastaan. Suomella ei tosin ollut kirjallista liittolaissopimusta Suur-Saksan valtakunnan kanssa, mutta se salli 200 000 saksalaisotilaan saapumisen maaperälleen ja hyökätä alueensa kautta Neuvostoliittoa vastaan. Liittoutuneet eivät hyväksyneet Suomen erillisstatusta, vaan niputtivat Suomen Saksan liittolaiseksi, yhdeksi akselivalloista. Neuvosto-

liiton painostuksesta myös Iso-Britannia ja Kanada julistivat Suomelle sodan 6.12.1941.

Jatkosodan rauhanneuvottelut erosivat talvisodasta siten, että tällä kertaa neuvostohallitus antoi ennakkotiedon rauhanehdoista, jotka Suomen oli hyväksyttävä ennen tarkempia neuvotteluja. Valtioneuvosto hyväksyi ennakkoehdot ja antoi asiasta esityksen eduskunnalle, joka hyväksyi esityksen suljetussa istunnossaan 2.9.1944 äänin 108 - 45. Ennakkoehtojen hyväksyminen merkitsi myös aselevon voimaantuloa 4.9.1944. Vasta tämän jälkeen matkusti valtioneuvoston asettama rauhanvaltuuskunta Moskovaan.

Valtuuskuntaa johti aluksi pääministeri Antti Hackzell, ja tämän saatua halvauskohtauksen, ulkoministeri Carl Enckell. Väli rauhansopimus allekirjoitettiin Moskovassa 19.9.1944. Se sisälsi samat ehdot kuin ennakkoehdoissa, ainoastaan Suomessa olevien saksalaisjoukkojen internoinnin suhteen neuvostohallitus myöntyi suomalaisten pyytämään lisääaikaan. Talvisodan rauhansopimuksesta poiketen Suomen oli kotiutettava kenttäarmeijansa 4.12.1944 mennessä, saksalaisten internointiin osallistuvia joukkoja lukuunottamatta.

Kansainvälisoikeudellisesti tämä sopimus oli nimensä mukaisesti väli rauhansopimus. Suomi joutui muiden akselivaltojen ohella liittoutuneiden valvontatoimenpiteiden kohteeksi, ja neuvostohallituksen vaatimuksesta myös Suomen sodanaikaista poliittista johtoa tuomittiin sotasyllisinä vankeusrangaistuksiin. Saksan ja Japanin kohdalla tuomiot olivat ankarammat. Lopullisessa rauhansopimuksessa Suomi oli vain yksi sopijapuoli liittoutuneiden ja Saksan Euroopan-liittolaisten välisessä sopimuksessa. Sopimuksessa Suomi teki rauhan kaikkiaan kymmenen valtion kanssa, joukossa oli muutama brittiläisen kansainyhteisön maa mm. Australia ja neuvostotasavalloista erikseen Ukraina ja Valko-Venäjä.

Pariisin rauhansopimuksen allekirjoitti valtioneuvoston nimissä ulkoministeri Carl Enckell 10.2.1947. Eduskunta hyväksyi valtioneuvoston esityksen laiksi Pariisin rauhansopimuksen hyväksymiseksi nro. 690 / 47 ja tasavallan presi-

dentti vahvisti sen 18.4.1947 ja antoi asetuksen rauhansopimuksen voimaansaattamisesta nro. 691 / 47.

Rauhansopimuksessa vahvistettiin Suomen osalta Moskovan välirauhansopimuksen ehdot. Lisäksi määrättiin rajoituksista Suomen puolustusvoimien rauhajan kalusto- ja miesvahvuuksiin. Saksojen jälleenyhdistymisen myötä 1990 Suomi tosin irtaantui yksipuolisesti noista rajoitusartikloista. Pariisin rauhansopimuksen ratifiointi päätti liittoutuneiden valvontakomission työn Suomessa ja tasavallan presidentti J.K. Paasikivi antoi sotatilan lakkaamista koskevan julistuksen valtioneuvoston istunnossa 26.9.1947 (säädös nro. 700/47, rinnastuu asetukseen). Jo vuoden 1946 lopulla olosuhteiden normalisoinnista oli ennakoitu siten, että eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen laiksi tasavallan suojelulain muuttamiseksi nro. 897/ 46. Muutoksella määrättiin lain voimassolo päätymään kuukausi tuolloin valmisteilla olleen Pariisin rauhansopimuksen ratifiointin jälkeen.

#### **4.4.4. Lapin sota**

Suomen tasavallan ja Suur-Saksan valtakunnan välillä käyty niin kutsuttu Lapin sota on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta katsottuna kaikkein sääntelemättömin konfliktitilanne, johon Suomen valtio on itsenäisyytensä aikana joutunut. Suomen ja Neuvostoliiton välisen välirauhansopimuksen velvoittamina Suomi aloitti sotatoimet Saksan 20. vuoristoarmeijan joukkoja vastaan Suomen Lapissa 1.10.1944. Sotatoimet perustuivat täysin asevoimien ylipäällikön, presidentti Mannerheimin käskyihin.

Eduskunta ei ottanut uuteen konfliktiin mitään kantaa ja valtioneuvostokin tyytyi 3.3.1945 toteamaan Suomen ja Saksan valtioiden välillä vallitsevan sotatilan 15.9.1944 alkaen. Sotatoimet edellä mainittujen maiden välillä päättyivät 25.4.1945, minkään valtiollisen elimen virallisesti noteeraamatta asiaa. Vasta 12.3.1954 valtioneuvoston kokospöytäkirjaan saneltiin pääministeri Sakari Tuomiojan aloitteesta toteamus Saksan ja Suomen välisen sotatilan päättymisestä ja maiden välisten suhteiden normalisoitumisesta.

## 5. Nykyinen poikkeustilalainsäädäntö

### 5.1. Perustuslain valtuutus

Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 23 §:n mukaisesti kansalaisten perusoikeuksista voidaan säätää lailla sellaisia 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.

Käytännössä nämä lailla säädettävät poikkeukset tarkoittavat juuri valmiuslain ja puolustustilalain säännösten käyttöönottamista. Perustuslain poikkeustilalainsäädännölle suomaa valtuutusta voidaan pitää hieman puolitekoisena. Poikkeusmahdollisuudet kansalaisten perusoikeuksiin on kirjattu pykälään selkeästi, mutta samanlainen yleisvarauma lakiin olisi tullut suoda myös niille organisatorisille normeille, jotka poikkeustilalakien muodossa asettavat eräät perustuslaissa turvatut hallinnolliset periaatteet koetukselle. Esimerkiksi perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Poikkeustilalainsäädännön voimaansaattaminen voi kuitenkin huomattavasti kaventaa tuota itsehallintoa ja siirtää päätäntävaltaa valtioneuvostolle.

Huomioitavaa tässä poikkeustilavaraumassa on, että se koskee vain perustuslakiin itseensä kirjattuja perusoikeuksia. Kansainvälisten sopimusten määrittelemät ihmisoikeudet on sen sijaan rajattu poikkeusmahdollisuuden ulkopuolelle tai niistä on mahdollista poiketa vain sopimukseen sisältyvien poikkeuslausekkeiden tai sopijamaiden jättämien varaumien puitteissa. Taustalla on ajatus tiettyjen ihmisoikeuksien universaaliudesta, joita sopijamaiden tulee kunnioittaa poikkeusolosuhteista riippumatta.

Nykyinen poikkeustilalainsäädäntö ei määrittele sotatilan julistusta, vaan tämä säännös on kirjattu suoraan perustuslakiin. PL:n 93 §:n mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Tämä menettely-



säännös on periytynyt samankaltaisena vuoden 1919 hallitusmuodosta. Käytännössä tasavallan presidentti antaa ja kumoaa sotatilaa koskevan asetuksen, josta hallitus antaa eduskunnalle tiedonannon. Eduskunta sitten joko hylkää tai hyväksyy sen. Tätä vaihetta edeltää poikkeustilalakien käyttöönotto.

Perustuslain 12. luku käsittelee maanpuolustusasioita. Lain 127 § määrittelee yleisen maanpuolustusvelvollisuuden koskemaan kaikkia Suomen kansalaisia. Sotilaallisen maanpuolustuksen ohella tämä tarkoittaa mahdollisuutta määrätä Suomen kansalaisia työvelvollisiksi poikkeustilan aikana. Tätä määräysvaltaa voidaan soveltaa myös asevelvollisuudesta terveydellisin tai eettisin perustein vapautettuihin sekä Ahvenanmaan itsehallintolain (16.8.1991/1144) 12 §:n nojalla asevelvollisuudesta vapautettuihin.

PL:n 128 § määrittelee tasavallan presidentin puolustusvoimien ylipäälliköksi ja antaa hänelle valtuutuksen upseerien nimitykseen. 58 § määrittelee yleisesti presidentille kuuluvaksi ylimmän päätäntävällän sotilaskäskyasioissa. Perustuslain 129 §:ssä presidentin tehtäväksi määritellään erityisesti valtioneuvoston esityksestä tapahtuva puolustusvoimien liikekannallepano.

Ylipäällikönvaltaansa tasavallan presidentti käyttää valtioneuvoston ulkopuolella, puolustusvoimain komentajan esittelystä. Normaalioloissa presidentti käyttää ylipäällikönvaltaansa lähinnä puolustusvoimien henkilöasioissa (upseeriylennykset ja tehtävään määrääminen), muu johtaminen jää puolustusvoimien komentajalle (Jyränki 1967, 235 - 238).

Presidentin asema ylipäällikkönä vastaa pitkälti vanhan hallitusmuodon 30 §:n valtuutusta. Jyränki on presidentin asemaa selvittävässä tutkimuksessaan määritellyt myös sotilaskäskyasioiden sisältöä. "Käskyvaltaansa presidentti voi käyttää antaakseen puolustusvoimille sodan ja rauhan aikana toimintamääräyksiä (sotilaalliset operaatiot ja sotilaskoulutus), ratkaistakseen puolustusvoimain henkilöasioita (ylennykset, tehtävään määrääminen) ja antaakseen

puolustusvoimain organisaatiota koskevia määräyksiä” (Jyränki 1967, 50 - 181).

PL:n 128 §:n mukaan presidentti voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Vanhan hallitusmuodon aikana ylipäällikkyyden luovuttaminen oli mahdollista vain sodan aikana, mutta HM ei edellyttänyt valtioneuvoston esitystä asiasta. Ylipäällikkyyden luovutus merkitsee lähinnä kahta asiaa. Ensinnäkin sodanaikainen ylipäällikkö saa presidentiltä kaikki ylipäällikkyyteen liittyvät valtaoikeudet, valtuuksia ei voi luovuttaa vain osittain. Toisekseen presidentti ei ole oikeutettu puuttumaan sodanaikaisen ylipäällikön toimiin. Presidentillä on valta peruuttaa ylipäällikkyyden luovutus, milloin hän katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi (Jyränki 1978, 284 - 285).

Perustuslaki ei edellytä, että henkilö, jolle ylipäällikkyyys luovutetaan on sotilas tai upseeri. Ylipäällikkyyden haltijan tulee kuitenkin olla yksittäinen henkilö. Ylipäällikkyyden luovuttaminen kollegiolle ei ole mahdollista, toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa rauhanaikana ylipäällikkyyys kuuluu kollektiivisesti maan hallitukselle (Grundlag 1975). Vanhan valtiosäännön aikaan Ruotsin puolustusvoimien ylipäällikkö oli hallitseva monarkki.

Suomalaista ajattelua sodanaikaisesta ylipäälliköstä hallitsee marsalkka Mannerheimin autoritäärinen persoona. Tämän tradition mukaisesti sodanaikana ylipäällikkyyys luovutettaisiin puolustusvoimien komentajalle tai muulle ansioituneelle kenraalille. Ylipäällikkyyteen ja ylipäällikön henkilöön liittyviä varautumissuunnitelmia Suomen historiassa on ainakin kaksi. 1930-luvulla ylipäällikkyyys varattiin puolustusneuvoston puheenjohtajana toimineelle sotamarsalkka Mannerheimille.

1953 kenraali K.A. Heiskanen suostui puolustusvoimien komentajaksi sillä ehdolla, että mahdollisen sodan syttyessä ylipäälliköksi kutsutaan jatkosodan päämajoitusmestarina ansioitunut kenraali A.F. Airo (Turtola 1997, 300). Myöhemmin presidentti Kekkonen suhtautui kielteisesti ajatukseen ylipäällikkyyden delegoimisesta. Presidentit Koivisto, Ahtisaari ja Halonen ovat julkisessa kes-

kustelussa korostaneet tilannekohtaista harkintaa ylipäällikkyyteen liittyvissä järjestelyissä.

Jyränki mainitsee mahdollisena ”siviiliylipäällikkönä” puolustusministerin (Jyränki, 1978, 284). Uuden perustuslain hengessä todennäköisempi mahdollisuus ylipäällikkyyden sodanaikaiseksi haltijaksi olisi kuitenkin pääministeri, joka parlamentarisoitumiskehityksen myötä on kohonnut Suomen poliittisen järjestelmän voimatekijäksi.

## **5.2. Erityislait ja niiden soveltaminen**

### **5.2.1. Lakien yleistä taustaa**

Nykyinen lainsäädäntö sisältää kolme merkittävää poikkeusoloja normittavaa säädöskokonaisuutta. Näistä lähimmin kunnallishallintoon liittyvä väestönsuojelulaki (VssL 438/58) ja -asetus (237/59). Vuonna 1930 hyväksytty sotatilalaki palveli kunniakkaat 61 vuotta, normittaen niin sodan kuin rauhanajan poikkeusolosuhteita Suomessa. Sotatilalaki oli nimensä mukaisesti tarkoitettu sotatilaa tai kapinaa tarkoittavien poikkeusolosuhteiden normittamiseen.

1900-luvun jälkipuoliskolla kuitenkin havaittiin tämän sääntelyn rajoittuneisuus, toisin sanoen poikkeusolosuhteiden käsite laajentui perinteisestä sotatilasta käsittämään erilaisia lievempiä poikkeusoloja, talouskriisin, kansainvälisen terrorismin tai suuronnettomuuksien kaltaisia tilanteita. Samalla kun perinteisen sodan uhka väistyi, Euroopassa jatkuneen pitkän rauhanajan (vuodesta 1945 asti), Euroopan poliittisen integraation ja USA:n ja Neuvostoliiton välisen vastakkainasettelun lievennyttyä lisääntyi epävarmuus edellä mainituista lievemmistä poikkeusoloista. Näistä saatiin Suomessakin käytännön tuntumaa 1970-luvun öljykriisin ja myöhemmin 1990-luvun talouslaman myötä. Suomen lähi-alueilla sattuneet suuronnettomuudet, erityisesti Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuus, pakottivat uudistamaan poikkeustilalainsäädäntöä ja koko poikkeusoloajattelua.

1970-luvulla asetettiin parlamentaarinen valmiuslakikomitea pohtimaan hätätilaoikeudellisen lainsäädännön kokonaisvaltaista uudistusta. Komitea päätyi esittämään sotatilalaista erillisen valmiuslain säätämistä. Valmiuslaissa huomi-

oitaisiin erityisesti sotatilaa lievemmat poikkeusolosuhteet ja taloudellisen maanpuolustuksen ja kriisivalmiuden kysymykset. Myös 1930-luvulta peräisin olevan sotatilalain katsottiin kaipaavan uudistamista. Tätä varten asetettiin parlamentaarinen sotatilalakikokoelma 1980-luvulla. Valmiuslaki (ValmiusL 22.7.1991/1080) ja puolustustilalaki (PuolustustilaL 22.7.1991/1083) käsiteltiin eduskunnassa yhtäaikaisesti 1990-luvun alussa, ja ne korvasivat voimaan tullessaan vanhan sotatilalain.

### **5.2.2. Häätätilakien käyttöönotto ja soveltaminen**

Molemmat näistä erityislaeista saatetaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella (soveltamisasetus), joka on - raukeamisen uhalla - viikon kuluessa sen antamisesta saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Soveltamisasetuksessa on määriteltävä, myönnetäänkö valtioneuvostolle laissa mainitut toimivaltuudet kokonaisuudessaan vai rajoitetusti, ja ovatko ne voimassa koko valtakunnan alueella vaiko vain osassa sitä. Soveltamisasetukset ovat voimassa määräajan; valmiuslain osalta enimmäispituus on yksi vuosi ja puolustustilalain osalta kolme kuukautta. Valmiuslain 2. luvun 4 § antaa kiireellisessä tapauksessa mahdollisuuden tasavallan presidentin asetuksella antaa valtioneuvostolle lain välittömät soveltamisvaltuudet jo ennen eduskuntakäsittelyä. Poikkeusolosuhteiden jatkuessa toimivaltuuksia voidaan jatkaa uudella soveltamisasetuksella, samaa säätämismenettelyä noudattaen.

Soveltamisasetukset tulee viipymättä kumota, mikäli lakien soveltamisedellytykset lakkaavat. Jos edellytykset lakkaavat vain osittain, tulee soveltamisasetuksia muuttaa. Lakien sisällöllinen jako on sen suuntainen, että almiuslain mukaiset toimivaltuudet otetaan käyttöön ensin, ja mikäli ne eivät riitä, siirytään puolustustilalain mukaisiin valtuuksiin. Valmiuslain ja puolustustilalain soveltaminen nojautuu perustuslain 93 §:ssä säädettyyn dualismiin, jonka mukaan "sodasta ja rauhasta päättää tasavallan presidentti, eduskunnan suostumuksella". Valtioneuvostolle jää säädösten soveltajana toimeenpanovalta ja vastuu.

Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet on tarkoitettu pääasiassa sotaa lievempien poikkeusolojen hallintaan ja kriisivalmiuden kohottamiseen sodanuhan

aikana tai huoltovarmuuden ollessa muutoin uhattuna. Valmiuslaki on myös sisällöltään laajempi, se käsittää useita taloudellishallinnollisia toimivaltuuksia. Puolustustilalaki puolestaan keskittyy nimensä mukaisesti valtakunnan puolustuksellisen valmiuden kohottamiseen ja ylläpitämiseen sodan aikana tai sodanuhan ollessa ilmeinen.

### 5.2.3. Häätätilalakien suhde kansalaisten perusoikeuksiin

Valmiuslain 3. luvussa ja puolustustilalain 1. luvussa on määritelty häätätilalakien suhdetta kansalaisten perustuslain tasolla suojattuihin perusoikeuksiin. Perustuslain 23 §:ssä on säädetty varaus, joka koskee juuri poikkeusolosuhteissa tapahtuvaa perusoikeuksien rajoittamista.

Perusoikeusrajoitukselle asetettavaa suhteellisuusvaatimusta perustuslakivaliokunta luonnehti perusoikeusuudistuksen yhteydessä seuraavasti:

*“Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.” (PeVM 25/1994 vp, s. 5, myös Viljanen 2001, s. 205)*

Hätätilalait eivät siis suinkaan suo toimeenpanokoneistolle blankovaltakirjaa laeissa määriteltyjen oikeuksien vapaaseen soveltamiseen. Kansalaisten yhdenvertaisuuden periaate ei lakkaa olemasta häätätilalakien ollessa voimassa. Ilman hyväksyttävää syytä ei kansalaisia saa hallintotoimenpiteillä asettaa eriarvoiseen asemaan. Poikkeusolosuhteet tosin yleensä laajentavat tätä hyväksyttävien syiden joukkoa. Perusoikeuksien rajoittamisen keskeisin muotovaatimus on lakisääteisyys. Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida rajoittamistoimival-

taa lakia alemmalle säädöstasolle (PeVM 25/1994 vp, s. 5 ja HE 309/1993 vp, s. 29).

Veli-Pekka Viljanen on jäsentänyt perusoikeusrajoitusten lakisääteisyysvaatimusta seuraavasti:

- a) Eduskunta ei saa siirtää tavallisella lailla asetuksen antajalle tai muulle lakia alemmanasteisen normin antajalle valtaa säätää perusoikeuksien rajoituksista.
- b) Asetuksen antaja tai muu lakia alemmanasteisen normin antaja ei saa säätää perusoikeuksien rajoituksista.
- c) Tuomioistuin tai muu viranomainen ei saa soveltaa perusoikeuden rajoituksen sisältävää lakia alemmanasteista säännöstä.
- d) Perusoikeutta ei saa rajoittaa, ellei rajoituksesta tai rajoitusvaltuudesta ole säädetty laissa. (Viljanen 2001, 67).

Perusoikeuksien yleisiä rajoitusperiaatteita on eritelty oikeustieteessä seuraavasti ( mm. Hallberg - Viljanen ym. 1999, 163-180):

- 1) Rajoitusten eksaktiusvaatimus, toisin sanoen lainsäädännöllä on kyettävä tarkkarajaisesti määrittelemään rajoitusten laajuus ja soveltamisedellytykset.
- 2) Rajoitusperusteiden tulee olla yleisesti hyväksyttäviä. Yleisen hyväksyttävyyden kriteeristöä voidaan hakea kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määrittelyistä ja rajoituspykälästä.
- 3) Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- 4) Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Tämä tarkoittaa ainakin riittävien muutoksenhakumahdollisuuksien voimassa pitämistä.

Viljanen jaottelee perusoikeudet kahteen ryhmään, ehdottomiin ja suhteellisiin. Suhteellisia perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa tavallisella lailla, mutta ehdottomat perusoikeudet ovat loukkaamattomia ja absoluuttisia. Niiden rajoit-

taminen edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn poikkeuslain säätämistä. Perustuslakikomitea suunnitteli lain valmisteluvaiheessa lakiin otettavaksi ns. yleisen rajoituslausekkeen, jossa olisi määritelty kaikki perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja mahdollistettu se tavallisen lain tasolla (PLKM 1992:3, s. 378-88). Tämä esitys ei toteutunut, vaan perusoikeuksiin jätettiin joukko lakivaraumia poikkeuksia varten. **Yksinkertainen lakivaraus** valtuuttaa perusoikeuspoikkeukseen erillislain nojalla ilman erityisiä rajoituksia. **Kvalifioitu lakivaraus** sisältää harkintavaltaa rajoittavia kriteerejä ja **sääntelyvaraus** viittaa perusoikeuden soveltamisesta annettaviin tarkempiin menettelyllisiin ohjeisiin, joka tapahtuu alemman tasoisella sääntelyllä (Hallberg-Viljanen ym. 1999, 182-186).

Tavallisen lain tasoinen hätätilaoikeus ei siis mahdollista ehdottomien perusoikeussäädösten syrjäyttämistä. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään määritellyt tällaisiksi perusoikeuksiksi ehdottoman ja täsmällisen kiellon muotoon kirjoitetut perusoikeuslausekkeet (PeVM 25/1994 vp. 4-5, myös Hallberg-Viljanen ym. 1999, 163-80, Viljanen 2001, 56-57):

1) syrjäintäkielto (PL 6.2 §)

2) kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PL 7.2 §)

4) taannehtivan rikoslain kielto ja muut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämät kiellot (PL 8 §)

5) kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan ja kielto luovuttaa tai karkottaa kansalainen (PL 9.3 §)

6) kielto karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalainen, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (PL 9.4 §)

7) lakiin perustumattoman työstä erottamisen kielto (PL 18.3 §).

Ehdottomat perusoikeudet on nimetty valmiuslain 3. luvun 9 §:n 3 momentissa erikseen. Tässä "rajoituksen rajoitus" -momentissa mainitaan erityinen kielto

loukata kyseisen lain nojalla 1) oikeutta elämään, 2) henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, 3) uskonnon- ja omantunnon vapautta ja 4) ihmisarvon mukaista kohtelua. Puolustustilalaissa tätä nimenomaista luetteloa ei ole, mutta kansainväliset ihmisoikeussopimukset tukevat vahvasti tätä näkemystä tietyistä ehdottomista perusoikeuksista.

*Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2. artikla käsittelee oikeutta elämään, 3. artiklan 2. kohta epäinhimillisen kohtelun kieltämistä, 5. artikla oikeutta vapautteen ja turvallisuuteen ja 9. artikla ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapautta.* Kyseisiin vapausoikeuksiin nähden ei sopimuksessa ole hätätilaoikeudellista rajoitusmahdollisuutta, eikä Suomi ole myöskään jättänyt kyseisiin sopimusartikloihin liittyviä varaumia.

Sananvapauden, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden sekä viestintäsalaisuuden rajoitukset on rajattu koskemaan vain välitöntä sotatilaa, eli valtakunnan tulee olle julistettu sotatilaan. Pelkkä sodanuhka ja hätätilalakien käyttöönotto eivät riitä näiden vapauksien rajoittamiseen.

#### **5.2.4. Hätätilalakien suhde ihmisoikeuksiin**

Ihmisoikeudet ovat perustuslaissa turvattuja kansalaisten perusoikeuksia täydentäviä ja osin päällekkäisiäkin normeja, jotka on määritelty kansainvälisoikeudellisesti eri ihmisoikeussopimuksissa. Näistä sopimuksista Suomi on liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia määrittelevään sopimukseen (Scheinin 1991, 131-193).

Euroopan ihmisoikeussopimus ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus on niin sanotuilla blankettilaeilla hyväksytty osaksi kansallista sääntelyä. Suomessa ne on hyväksytty tavallisen lain tasoisina. Joissain sopimusmaissa, kuten Itävallassa, sopimukset on hyväksytty kansallisen sääntelyn osaksi perustuslain tasoisina (Pellonpää 1996, 41-61).

Ihmisoikeussopimusten määräykset ja rajoitukset tulee näin ollen huomioida myös hätätilaoikeudellista sääntelyä sovellettaessa. Ihmisoikeussopimuksia ja Sisäisestikin hätätilaoikeuden säädöksissä viitataan kansainvälisiin sopimuk-



siin. Toisaalta niin KP-sopimuksesta (4. artikla) kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (15. artikla) löytyvät varaukset poikkeusolosuhteissa tapahtuvaa sopimusvelvoitteista poikkeamista varten.

Konkreettinen esimerkki Suomen lainsäädännön harmonisoinnista ihmisoikeussopimusten mukaiseksi oli asevelvollisuusalaikärajan nostaminen 17:sta 18 vuoteen (Laki asevelvollisuuslain 9 §:n muuttamisesta 364/00). Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa alaikäiset asevelvolliset rinnastetaan kiellettyihin lapsisotilaisiin.

### **5.3. Kriisilainsäädännön pääasiallinen sisältö**

#### **5.3.1. Valmiuslaki**

Valmiuslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestelmää, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslaki määrittelee poikkeusolot seuraavasti:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila;
- 2) Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodanuhka;
- 3) vieraiden valtioiden välinen sota tai sodanuhka ja sellainen sodanuhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystila, joka edellyttää välttämättömiä toimenpiteitä Suomen puolustusvalmiuden kohottamiseksi sekä muu vaikutuksiltaan näihin verrattava Suomen ulkopuolella sattunut erityinen tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara 1 §:ssä tarkoitetuille kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille;
- 4) välttämättömien polttoaineiden ja muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumisesta tai estymisestä taikka muusta vaikutuksiltaan näihin verrattavasta kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriin-

tymisestä aiheutuva vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille;

5) suuronnettomuus, edellyttäen, että tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Lain 2. luku käsittelee päätöksentekomenettelyä, joka on esitelty tarkemmin tutkielman luvussa 5.2.2. "Hätätilaoikeuden käyttö ja soveltaminen". Lain 3. luvussa käsitellään lain soveltamista rajoittavia yleisiä periaatteita. Näitä tarkastellaan tutkielman luvuissa 5.2.3. ja 5.2.4. perustuslain turvaamien kansalaisyhteiskunnan oikeuksien ja kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeussopimusten valossa.

Valmiuslain 4. luku sisältää laajan kokoelman erilaisia taloudellisia toimivaltuuksia. Laki suo valtioneuvostolle laajat valtuudet talouden säännöstelyyn ja valvontaan. Samoin valtioneuvostolla on mahdollisuus delegoida valvontavaltaa maksuliikenteen osalta Suomen Pankille. Lain 11 §:ssä määritellään Suomen Pankin oikeudesta määrätä ulkomaisten maksuvälineiden kotiuttamisesta Suomeen. Laki ei kuitenkaan huomioi mahdollisia ylikansallisia toimenpiteitä asiassa.

Euroopan rahaliiton (EMU) jäsenenä Suomi on velvollinen noudattamaan myös Euroopan keskuspankin (EKP) asiassa antamia määräyksiä. EKP:n perussäännön mukaan keskuspankilla on norminantovalta koskien jäsenvaltioihin sijoittuneille luottolaitoksille asetettavia vähimmäisvarantovelvotteita (3.1. artikla) sekä selvitys- ja maksujärjestelmiä yhteisössä ja kolmansien maiden kanssa (22 artikla). Suomen joutuessa sellaiseen poikkeusolosuhteeseen, jossa valmiuslain säännöstelytoimia tarvitaan, koskettaa poikkeustila automaattisesti koko rahaliittoa ja yhteisvaluutan piiriin kuuluvaa EU-aluetta (Scheinin 1997, 165 - 170).

Samoin 4. luvun 14 §:ssä säädetään oikeudesta säännöstellä tavaroiden viennin ja tuontin. Tämä pykälä on selkeästi ristiriidassa EY-oikeuden vapaakauppa koskevan sopimuksen kanssa. Mikäli Suomen tasavalta joutuu poikkeustilaan, jossa tätä säännöstelypykälää joudutaan soveltamaan, koskettaa kriisi koko EU:n yhteismarkkina-aluetta ja unionin II-pilarin, eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimet tulevat harkittaviksi. Ensi tilassa tämä var-

masti tarkoittaisi kauppapoliittisia toimenpiteitä unionin jäsenvaltion tukemiseksi.

Mikäli kaksi unionin jäsenvaltiota ajautuu kauppasodan luonteiseen tilanteeseen, on unionin toimintastrategia hiukan epäselvempi. Toisaalta poliittisena tavoitteena tulee olla konfliktin sovittelu unionin toimesta, toisaalta puhtaasti EY-oikeuden kannalta sisämarkkinoiden toimintaa rajoittaviin kansallisiin toimiin tulee reagoida sanktioinnilla, eli käytännössä haastaa sopimuksen rikkojamaa EY-tuomioistuimeen ( yleisistä prosessin edellytyksistä mm. Tarukannel-Jukarainen, 1999, 78-89).

Valmiuslain 21 - 24 § käsittelevät työvoiman käyttöä. Valtioneuvosto voi lain nojalla määrätä jokaisen Suomessa asuvan, 17 vuotta, mutta ei 65 vuotta täytäneen henkilön työvelvolliseksi. Pääasiallisesti tämä työvoima ohjataan terveydenhuollon alalle tai väestönsuojelun tehtäviin. Pelastustoimen tehostamisesta valtioneuvoston tulee säätää asetuksella, terveydenhuollon tehtävien osalta riittää valtioneuvoston määräys. Huomattavaa on, että työvelvollisuus koskee siis kaikkia Suomessa vakituisesti asuvia, myös ulkomaiden kansalaisia. Toisin kuin asevelvollisuus, työvelvollisuutta ei ole kytketty kansalaisuuteen.

Valmiuslain 25 - 35 § koskevat hallinnon järjestämistä ja toimivaltuuksia. Valmiuslaki suo valtioneuvostolle laajat toimivaltuudet järjestellä valtion ja kuntien palveluksessa olevien virkamiesten tehtäviä vastaamaan poikkeusolosuhteiden vaatimuksia. Laki ei kuitenkaan laajenna irtisanomisvaltuuksia, vaan rajoittuu tehtävien sisällön määrittelyyn ja mahdollisuuteen rajoittaa henkilöiden omaa irtisanoutumista virkasuhteesta. Pelastustoimen tehostamisesta tulee aina päättää asetuksella (25 a §).

Valmiuslain 26 § antaa valtioneuvostolle mahdollisuuden perustaa erityisiä, virkavastuulla toimivia elimiä hoitamaan lain säännösten täytäntöönpanoa. Samoin valtioneuvosto voi muuttaa valtion hallintoviranomaisten välisiä toimiala- ja toimivaltasuhteita. 27 § mahdollistaa myös erityisten lautakuntien perustamisen käsittelemään valmiuslain määräysten soveltamisesta aiheutuneita valitusasioita, oikeudenkäyntijärjestyksen mukaisesti. Normaalin prosessikäy-

tännön puitteissa nämä valitukset käsiteltäisiin hallinto-oikeuksissa. Poikkeusolosuhteet ja valitusasioihin usein liittyvät pakko-ottotoimenpiteet tai vastaavat edellyttävät prosessin huomattavaa nopeuttamista. Valtioneuvosto myös päättää muutoksenhakumenettelystä lautakunnan päätöksiin. Käytännössä tämä voi tarkoittaa valitusten käsittelyä hallinto-oikeuksissa tai erikseen perustetussa ylemmässä toimielimessä.

Milloin erityisiä lautakuntia ei ole perustettu, muutoksenhaussa noudatetaan normaalia hallintopäätöksiä koskevaa valituskäytäntöä. Hallintopäätöstä on valituksesta huolimatta välittömästi noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Mikäli valtioneuvoston hallintopäätös on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi, siihen ei saa hakea muutosta valittamalla (Valmiuslaki 48 §).

Valmiuslain 30 - 35 §:t käsittelevät valtioneuvoston oikeuksia käyttää erilaisia pakkokeinoja materiaalistien ja taloudellisten edellytysten turvaamiseksi. 33 §:n nojalla on mahdollisuus väestönsuojelullisten ja maanpuolustuksellisten syiden nojalla rajoittaa myös perustuslain tasolla turvattua liikkumisvapautta. Kunnallishallintoa koskevia toimivaltuuksia käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Valmiuslain 6. luku käsittelee poikkeusoloihin varautumista. Lain 40 §:n mukaisesti valmiussuunnitelmien laatiminen valtion eri hallinnonaloilla on pakollista, myös kunnallishallinnossa. Poikkeusoloihin varautumista valvoo ja koordinoi valtioneuvosto sekä kukin ministeriö omalla hallinnonalallaan. Kunnallishallinnon osalta tämä merkitsee, että sisäministeriön kuntaosastolla on velvollisuus valvoa ja ohjeistaa kuntien valmiussuunnittelua.

Terveydenhuollon toimivuuden tärkeyttä kuvastaa se, että Valmiuslaki määrittelee erityisen valtakunnan terveydenhuoltopäällikön, joka johtaa poikkeusoloihin varautumista terveydenhuollon alalla. Valtakunnan terveydenhuoltopäällikkönä toimii sosiaali- ja terveysministeriön (stm) kansliapäällikkö. Lisäksi valtioneuvosto nimeää stm:n esityksestä erityisen poikkeus-

olojen terveydenhuollon neuvottelukunnan suunnittelemaan ja valmistelemaan terveydenhuollon hoitamista poikkeusoloissa.

Valmiuslain täytäntöönpanoon liittyy poliisin ja muiden viranomaisten yleinen virka-apuvelvollisuus (42 §), viranomaisten tiedotusvelvollisuus (43 §) ja kaikkia oikeushenkilöitä koskeva tietojenantovelvollisuus viranomaisille (44 §).

### 5.3.2. Puolustustilalaki

Puolustustilalain 1 § määrittelee lain tarkoituksen seuraavasti: "Valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys."

Puolustustilalain soveltaminen tarkoittaa käytännössä selkkausta, jolla on myös kansainvälisiä ja kansainvälisoikeudellisia seuraamuksia. Niinpä valmiuslain 2 § mukaisesti puolustustilan voimaansaattamisesta ja lakkauttamisesta on ilmoitettava YK:n pääsihteerin välityksellä KP-sopimuksen sopimusvaltioille. Samoin Euroopan neuvoston pääsihteerinä on informoitava asiasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti. Pykälässä ei säädetä tiedotusvelvollisuutta Euroopan unionin toimielinten ja jäsenmaiden suuntaan, mutta käytännössä Maastrichtin sopimuksen (1992) mukainen unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka edellyttää tiivistä hallitusten välistä yhteistyötä poikkeusolosuhteissa.

Puolustustilalain 2. luvussa määritellyt "valtakunnan puolustusta tukevat yleiset turvallisuustoimenpiteet" suovat valtioneuvostolle ja poliisiviranomaisille laajoja henkilökohtaiseen vapauteen sekä järjestäytymis- ja kokoontumisvapauteen liittyviä rajoitusmahdollisuuksia. Kihlakunnan poliisipäällikkö voi määrätä maanpetos- ja valtiopetosepäilyjen alaisen henkilön enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan asumaan tietyllä paikkakunnalla tai tietyssä paikassa ja aset-

taa hänet erityisen valvonnan alaiseksi. Mikäli nämä toimenpiteet eivät riitä, yleinen alioikeus voi määrätä asianomaisen henkilön turvasäilöön poliisipäällikön esityksestä. Henkilöllä on valtuusmahdollisuus päätöksestä yleiseen alioikeuteen. Kansanedustajiin ei edellä mainittuja pakkokeinoja voida soveltaa (8 - 9 §).

Tämä mahdollisuus kotiaarestista tai turvasäilöstä mahdollisuus merkitsee hätätilaoikeudellisten pakkokeinojen lisäämistä vuoden 1930 sotatilalakiin verrattuna. Säännös muuttaa perustavalla tavalla periaatetta yleisestä syyttömyysolettamasta. Henkilöön voidaan siis kohdistaa pakkokeinoja pelkän epäilyn nojalla. Laissa viitataan henkilön aiempaan rikolliseen toimintaan. Todennäköisesti tämä toiminta ja siihen liittyvät tuomiot edustavat kuitenkin jotain muuta rikollisuutta, sillä maanpetoksesta tuomitseminen rauhanaikana on varsin harvinaista.

Huomio kiinnittyy siis laissa mainittuihin "muihin päteviin perusteisiin". Voiko henkilön aiempi poliittinen toiminta antaa aihetta näihin epäilyihin ja pakkokeinoihin? Sotavuosien 1939 - 45 kokemukset viittaavat tähän vahvasti, ja samaa mahdollisuutta on kritisoinut kaksi kansanedustajaa puolustusasiainvaliokunnan mietintöön jättämässään vastalauseissa (PuVM nro. 6 / 1990 vp. vastalauseet koskien hallituksen esityksen 8 ja 9 §:iä, Eila Rimmi ja Tuija-Maaret Pykäläinen).

Poliisiviranomainen ja tuomioistuinlaitos joutuvat näitä pakkokeinoja pohtiesaan käymään rajanvetoa laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välimaastossa. Pelkkään epäilykseen mahdollisesta tulevasta toiminnasta perustuvat pakkokeinot laventavat perinteistä syyttömyysolettamaa ja ovat ihmisoikeusperiaatteiden kannalta kyseenalaisia.

Puolustustilalain 10 § antaa valtioneuvostolle mahdollisuuden lakkauttaa osittain tai kokonaan yhdistyksen, joka toiminnallaan on vaarantanut tai sen toiminnan voidaan todennäköisin syin epäillä vaarantavan valtakunnan puolustusta tai turvallisuutta. Tämä ei kuitenkaan koske eduskunnassa edustettuna olevaa puoluetta. Muut kuin eduskuntapuolueet rinnastuvat tavallisiin

yhdistykseen. Täten esimerkiksi vain kunnallispolitiikassa vaikuttava puolue on tässä pakkokeinoasiassa valtioneuvoston harkintavallan alainen.

Hallituksen esityksessä valtioneuvostolle myönnettävää, yhdistykseen kohdistuvaa pakkokeino-oikeutta perusteltiin seuraavasti: "Lakkauttamispäätöksen harkintaan voisi sisältyä poliittisia tai kansainvälispoliittisia näkökohtia, joiden arvottaminen kuuluu sopivimmin valtioneuvostolle" (HE 249/89). Tämä mahdollisesti poliittiseenkin toimintaan kohdistuva pakkokeino-oikeus herätti kritiikkiä eduskuntakäsittelyssä.

Kaksi kansanedustajaa katsoi kyseisen formuloinnin uhkaavan kansalaisten poliittisia oikeuksia liiaksi, ja he jättivät vastalauseen kyseisen pykälän ottamisesta puolustustilalakiin (PeV lausunto PuV:lle koskien HE 249/ 89 perustuslainmukaisuutta, lausunto nro. 11/1990 vp., vastalause Lauha Männistö ja PuVM esityksestä puolustustilalaksi nro. 6/1990 vp., vastalause Ensio Laine).

YK:n alaisen Kansainvälisen työjärjestön (ILO) jäsenmaiden solmiman yleissopimuksen (SopS 45/49) nojalla ja siihen myöhemmin liittyneiden sopijamaiden tunnustuksella ammattiyhdistystoiminta nauttii erityistä suojelua. Sopimuksen 4. artiklan mukaisesti järjestäytyneen ammattiyhdistystoiminnan piiriin kuuluvaa järjestöä ei saa lakkauttaa tahi toimintaa kieltää hallinnollisin toimin. Yleissopimus ei tunne poikkeusolosuhteita ja ILO:n suosituksen mukaan 4. artiklan kieltoa tulee noudattaa myös hätätilan aikana.

Tämän johdosta eduskunnan puolustusasiainvaliokunta päätyi mietinnössään esittämään lakiin kirjattavaksi menettelyä, että ammattiyhdistystoimintaan kohdistetuista rajoituksista päättäisi korkein oikeus valtioneuvoston esityksestä (PuVM nro. 6/1990 vp.). Tämä formulointi lakiin myös hyväksyttiin. Kansainvälistä ihmisoikeustoimintaa tai humanitääristä avustustoimintaa harjoittavat järjestöt, kuten esimerkiksi Kansainvälinen Punainen risti tai Amnesty International, eivät nauti vastaavanlaista kansainvälisoikeudellisten sopimusten turvaamaa erityissuojelua.

Yhdistystoiminnan sodanaikaiselle rajoittamiselle on vankat perinteet vanhasta tasavallan suojelulaista ja sotatilalaista (1930) juontuen. Vuosien 1930 - 1945 aikana kommunistisen puolueen toiminta Suomessa oli kiellettyä. Kiellon

perusteena oli epäily maanpetoksellisesta toiminnasta. Jatkosodan aikana 1941 - 44 syntyi paineita vapaamuuraritoiminnan kieltämiseksi arveluttavien kansainvälisten yhteyksien vuoksi. Valtiovallan toimiin ei kuitenkaan ryhdytty, vaan presidentti Risto Ryti sopi Suomen vapaamuurarijärjestön johtomiesten kanssa toiminnan keskeyttämisestä sotavuosien ajaksi.

Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen liiton välillä solmittu välirauhansopimus (1944) tuli myös osaksi sovellettavaa hätätilaoikeutta. Sen nojalla kiellettiin Suojeluskuntien, Lotta Svärd -järjestön, Aseveliliiton ja muiden "fascisminluonteisten" järjestöjen toiminta Suomessa. Kommunistit saivat vuorostaan sopimuksen nojalla täyden toimintavapauden.

Hätätilaoikeudellisen sääntelyn ohella yhdistystoimintaa rajoittaa myös yhdistyslaki ( YhdistysL/90). Yhdistyslain 3 §:n mukaan yhdistyksen jäseniltä vaadittavan kuuliaisuuden, joukkomuodostelmien taikka aseellisen varustautumisen perusteella sotilaalliseen tapaan järjestäytyneet yhdistykset on kielletty. Lain 4 §:ssä säädetään luvanvaraisiksi ampuma-aseisiin liittyvää koulutusta antavat yhdistykset, jotka eivät ole yksinomaan metsästystoimintaa harjoittavia. Luvanvaraisten yhdistysten joukkoon on luettava lähinnä ampumaseurat ja maanpuolustusyhdistykset. Lupaviranomaisena asiassa toimii lääninhallitus. Valtioneuvoston määräämän hätätilaoikeudellisen toimintakiellon ohella yhdistykselle voidaan yhdistyslain 43 §:n nojalla hakea toimintakieltoa yleisessä alioikeudessa myös sisäasiainministeriö tai julkinen syyttäjä, mikäli yhdistys "toimii olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja".

Puolustustilalain 11 § rajoittaa perinteistä kokoontumisvapautta tuomalla yleisiin kokouksiin liittyvän ennakoilmoitusvelvollisuuden. Kokouksesta on ilmoitettava paikkakunnan poliisille viimeistään kolme päivää ennen kokousta. Poliisin on estettävä kokous, josta ei asianmukaista ilmoitusta ole tehty. Puolustustilalain 13 § toistaa itsestäänselvyyttä kieltämällä salassa pidettävien tietojen julkistamisen kuitenkaan lisäämättä siihen erityistä hätätilaoikeudellista sanktiointia.

Kattavasti asiakirjoihin ja viranomaistoimintaan liittyvästä julkisuudesta ja salassapidosta on säädetty laissa viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/99)



ja asetuksessa viranomaistoiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintavasta (1030/99). Maanpuolustuksellisten tietojen salassapitoon sitoutuu myös jokainen puolustusvoimissa palveleva sotilashenkilö vannomassaan sotilasvallassa tai -vakuutuksessa (VNA sotilasvalasta 741/00).

Puolustustilalain 14 - 15 §:t laajentavat viranomaisten valvontavaltaa joukko- viestimiin, eri sanomalehtiin, televisio- ja radiotoimintaan. Laki suo valtioneuvostolle mahdollisuuden päättää toimintakiellosta ja teletoiminnan osalta telehallintokeskukselle tai puolustusvoimille oikeuden välittömiin toimiin valtakunnan turvallisuutta uhkaavan teletoiminnan keskeyttämiseksi. Lakia valmisteltaessa ei tiedon valtaväylä internet vielä ollut maailmanlaajuisessa toiminnassa. Käytännössä laki antaa mahdollisuuden myös tämän viestimen valvontaan. Lain 34 §:n mukaan valtioneuvoston on asetettava puolustustilan ajaksi neuvottelukunta koordinoimaan ja edistämään valtion ja tiedotusvälineiden yhteistoimintaa.

Lain 16 §:n mukaan kihlakunnan poliisipäälliköllä on oikeus määrätä yksityisten hallussa olevat ampuma-aseet, niiden osat, patruunat ja räjähdysaineet luovutettavaksi toistaiseksi poliisiviranomaisen haltuun, jos väestön turvallisuus tai maanpuolustuksen tärkeä etu sitä vaativat. Puolustusvoimien käyttöön luovutettaviksi soveltuvat lähinnä reserviläiskiväärit ja -pistoolit.

Puolustustilalain 17 - 22 §:t käsittelevät "sotilaallisen ja taloudellisen maanpuolustuksen edellytysten turvaamista". Valtioneuvostolla on oikeus asettaa eri tuotantolaitoksille tuotantovelvoitteita ja alistaa ne valtakunnan puolustustarpeille. Samoin valtioneuvostolla on oikeus valvoa vienti- ja tuontitoiminnan harjoittamista. Käytännössä kriisiaikojen taloudelliseen toimintaan valmistaudutaan etukäteissuunnittelulla jakamalla eri tuotantolaitokset tuotantopoleihin, jotka vastaavat kriisiaikojen materiaalisista tarpeista. Moottorikuluneuvojen ja työkoneiden luovutus on kriisiaikana luvanvaraista, ja valtioneuvosto voi määrätä myös ulkomailla olevan suomalaisomisteisen

kaluston kotiutettavaksi, jos Puolustusvoimien tarve sitä vaatii. Suomessa olevaa ulkomaista omaisuutta ja sen käyttöä valvoo sisäasiainministeriö.

Lain 23 - 27 §:t käsittelevät Puolustusvoimien pakkotoimioikeuksia. Puolustusvoimilla on oikeus määrätä siviiliväestö siirtymään alueelta, johon kohdistuu välitön sotatoimien uhka. Yleensä tällainen alue on jo valtioneuvoston toimesta julistettu sotatoimialueeksi. Ilman tätä julistustakin Puolustusvoimilla on oikeus em. mainittuihin pakkokeinoihin enintään kahden viikon ajan. Tämän jälkeen valtioneuvoston on tehtävä päätös sotatoimialueesta ja toimivaltuuksien laajuudesta (27 §).

Sotatoimialueella muut valtionhallinnon viranomaiset ja kunnallishallinto ovat alisteisia Puolustusvoimille, ja niiden on puolustuslaitteiden, liikenneväylien ynnä muiden rakentamisella tuettava Puolustusvoimien toimintaa. Avustusvelvollisuus koskee myös alueella sijaitsevia tuotantolaitoksia ja yksityisiä siviilihenkilöitä. Tilapäiseen työvelvoitteeseen voidaan määrätä myös yleistä työvelvollisuusikää nuorempi henkilö, kuitenkin vähintään 15 vuotta ja enintään 64 vuotta täyttänyt (30 §).

Puolustusvoimilla on myös oikeus puolustusjärjestelyjen vaatimalla tavalla käyttää, siirtää ja hävittää kiinteää ja irtainta omaisuutta sotatoimialueella. Valtion on kuitenkin suoritettava näistä toimista yksityisille oikeushenkilöille aiheutuvista taloudellisista menetyksistä täysi korvaus (38 §). Korvausvelvollisuus ulottuu myös ulkomaisessa omistuksessa olevaan omaisuuteen, poislukien kuitenkin vihollisvaltion kansalaisen tai yhteisön omistuksessa oleva omaisuus. Laissa tai sen esitöissä ei ole tarkennusta mitä edellä mainittuihin pakkokeinoihin oikeuttavat "hyväksyttävät syyt" ovat.

Buure-Hägglund korostaa tutkimuksessaan kaikkien hätätilaoikeudellisten pakkokeinojen rationaalisen perusteltavuuden välttämättömyyttä ja lain 7 §:n edellyttämää välttämättömyyttä. Hän arvelee puolustustilalain 20 §:n jääneen huomiotta vuoden 2000 uudistuksessa, jossa lakia harmonisoitiin perusoikeus uudistuksen kanssa yhteensopivaksi. Nykyisen oikeuskäsityksen mukaan tarkoitussidonnaisuus tulisi ulottaa myös vihollismaan kansalaisiin. Takavarikon ja muiden toimenpiteiden tulisi olla mahdollisia heidänkin kohdallaan vain, jos on

olemassa säännöksessä mainittuja perusteltuja epäilyksiä (Buure-Hägglund, 2002, 185).

Tässä yhteydessä on syytä jollakin tavoin määritellä ”vihollisvaltion” käsite. Kiistatta selvää on, että valtio, jonka kanssa Suomen tasavalta on sotatilassa, on vihollisvaltio. Mutta voiko tätä käsitettä laventaa koskemaan myös Suomea vastaan sotatilassa olevan valtion kanssa liittolaissuhteessa oleviin valtioihin, vaikka kyseiset valtiot eivät suoranaisesti osallistuisi sotatoimiin, vaan esimerkiksi tukisivat poliittisesti tai kauppasuhteita ylläpitämällä sotatoimia harjoittavaa valtiota?

Kysymys konkretisoituu EU:n ja Naton kaltaisten liittolaissuhteiden kautta. EU:n II-pilarin edellyttämä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka tarkoittaa käytännössä poliittista liittolaissuhdetta jäsenvaltioiden kanssa, kuitenkin ilman sotilaallisia velvoitteita. Yhden jäsenvaltion joutuessa sotilaallisen hyökkäyksen kohteeksi ei muilla jäsenvaltioilla ole suoraa auttamisvelvoitetta. Muut jäsenmaat voivat talouspakottein ynnä muiden erikseen sovittavin toimin tukea hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota. Käytännössä tällöin olisi esimerkiksi mahdollista kohdistaa hätätilaoikeudellisia toimenpiteitä mahdollisesti hyökkääjävaltion hallussa olevaan omaisuuteen Suomessa. Käytännössä tämä tapahtuisi lähtökohtaisesti poliisitoiminnan puitteissa (Aalto-Joutsamo ym. 1995, 148-99).

Naton rauhankumppanuusvaltiona Suomella ei ole poliittisia tai sotilaallisia velvoitteita puolustusliiton jäsenmaita kohtaan. Puolustusliiton täysjäsenenä sotilaallinen avustusvelvoite olisi olemassa, joskin lopullinen päätäntävalta sotatoimiin osallistumisesta olisi edelleen Suomen valtiojohtolla. Hieman komplementiksi asian tietysti tekee se, että Nato ja EU-maat ovat pitkälti samoja valtioita, joten Suomi on jo poliittisesti liittoutunut useimpien puolustusliiton jäsenmaiden kanssa. Kansainvälisoikeudellisesti kiintoisaa on EU:n ja EY-oikeudellisen lainkäytön ja myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvalvonnan ulkopuolisen valtion eli Yhdysvaltojen hallitseva rooli puolustusliitossa ja sen harjoittamassa politiikassa.

### 5.3.3. Muu poikkeusoloja koskeva lainsäädäntö

Hätätilalakien lisäksi Suomen säädöskokoelmassa on useita poikkeusolojen materiaalista valmistautumista ohjaavia säädöksiä. Hätätilasäädösten tuottama kompetenssi on luonteeltaan yleistä. Materiaalisäädökset taas tuottavat erityisen, tiettyyn aiheeseen rajatun kompetenssin.

Näiden säädösten soveltaminen ei edellytä voimaansaattamistoimia, eikä niillä voida muuttaa viranomaisten toimivaltasuhteita tai puuttua kansalaisten perusoikeuksiin. Niitä voidaan soveltaa myös itsenäisesti, riippumatta hätätilasäädösten voimassaolosta.

**Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/92)** Väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot (1 §). Huoltovarmuuden yleiset tavoitteet määrittelee valtioneuvosto (2 §). Huoltovarmuuden turvaamisen olennainen osa on riittävien hyödykevarastojen ylläpitäminen. Tätä toimintaa kehittää ja ylläpitää Huoltovarmuuskeskus.

Toimialan ylin johto kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle (3 - 5 §). Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolella oleva Huoltovarmuusrahasto, josta toiminnasta aiheutuvat kulut katetaan (11, 15 §). Huoltovarmuusrahastoon tuloutetaan nestemäisten polttoaineiden, kivihiilen ja maakaasun valmisteverolaisissa säädetyt huoltovarmuusmaksut. Rahastoon tuloutuu noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Valmiuden kohottamiseksi nopeasti Huoltovarmuuskeskus voi valtioneuvoston luvalla ottaa lainaa rahamarkkinoilta enintään 200 miljoonaa euroa. (Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta 1472/94; Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta 1260/96; Buure-Hägglund, 2002, 217). Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä ja organisaatiosta säädetään tarkemmin asetuksella, **Asetus Huoltovarmuuskeskuksesta (1391/92)**.

Valtion ylläpitämää huoltovarmuutta täydentää yksityisten liikeyritysten ylläpitämät turvavarastot. Tästä toiminnasta on säädetty erityinen **Turvavarastolaki (970/82)**. Valtioneuvosto vahvistaa turvavarastoitavat raaka-aineet, tarvikkeet

ja tuotteet nimikkeittäin. Huoltovarmuuskeskus tekee turvavarastoinnista määräaikaisen sopimuksen varaston perustavan yrityksen kanssa (3 §).

Yritys ottaa turvavaraston perustamista varten korkotukilainan yrityskiinnitystä tai muuta turvaavampaa vakuutta vastaan. Lainan pääoman, koron ja mahdollisten kulujen maksusta vastaa valtio (5 - 7 §). Turvavarastoija puolestaan sitoutuu ylläpitämään turvavarastoa. Turvavaraston ollessa poikkeuksellisen suuri voidaan varastoijalle lisäksi myöntää valtion talousarvion puitteissa avustusta varastointikustannusten kattamiseen (7 §).

Kauppa- ja teollisuusministeriö voi finanssipoliittisten syiden johdosta myöntää turvavarastoijalle luvan varastoitujen hyödykkeiden tilapäiseen käyttämiseen tuotantotoiminnan häiriöttömyyden ja kansainvälisten sopimusvelvoitteiden turvaamiseksi (8 §).

Taloudelliseen maanpuolustustyöhön liittyy merkittävä määrä selvitys-, suunnittelu- ja järjestelytehtäviä, jotka ovat tarpeen maan taloudellisen puolustusvalmiuden kehittämiseksi. Näitä valmistelu- ja suunnittelutehtäviä hoitamaan on asetettu erityinen puolustustaloudellinen suunnittelukunta (**Laki puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 238/60**).

Pääpainopiste suunnittelukunnan toiminnassa on nimensä mukaisesti suunnittelu, mutta asetuksella voidaan määrätä myös joistakin toimeenpanotehtävistä. Suunnittelukunta on KTM:n alainen, kuten Huoltovarmuuskeskus ja turvavarastointitoimintakin (1 §). Suunnittelukunnan jäsenistä ja toiminnasta säädetään tarkemmin asetuksella (**Asetus puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 239/60**).

Suunnittelukuntaan kuuluu puheenjohtaja ja tarpeellinen määrä jäseniä, jotka määrää valtioneuvosto KTM:n esittelystä neljäksi vuodeksi kerrallaan (L 2 §, A 3 §). Suunnittelukunnassa on keskusjaosto ja muita jaostoja sekä erityisiä teh-

täviä varten toimikuntia. Keskusjaosto päättää muiden jaostojen ja toimikuntien perustamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä (A 6 §).

Suunnittelukaudella 2000 - 2004 suunnittelukuntaan kuuluivat seuraavat jaostot ja toimikunnat:

- \* Maatalousjaosto \* Kaupan jaosto \* Kansanhuoltojaosto \* Teollisuusjaosto
- \* Energiajaosto \* Ulkomaankauppajaosto \* Kuljetusjaosto \* Jakelujaosto
- \* Rakennusjaosto \* Työvoimajaosto \* Tietojärjestelmäjaosto (joukkoviestintä)
- \* ATK-toimikunta \* Pankkitoimikunta \* Vakuutusalan toimikunta

(valmiuspäällikkö Markku Lehtonen, haastattelu 20.9.2002)

Huoltovarmuussuunnittelussa eri tuotantohyödykkeet ja -laitokset jaetaan tuotantohaaran mukaan eri tuotantopoleihin. Tuotantopoolien ylläpidosta ja valvonnasta vastaa kauppa- ja teollisuusministeriö. Suunnittelukaudella 2000 - 2004 ovat toiminnassa seuraavat tuotantopoolit:

- \* **Elintarvikepooli** \* **Graafinen pooli** \* **Kemian pooli** \* **Metallipooli**
- \* **Metsäpooli** \* **Muovi- ja kumipooli** \* **Rakennusainepooli**
- \* **Sähkö- ja elektroniikkapooli** \* **Tiekuljetuspooli** \* **Vaatetuspooli**
- \* **Voimatalouspooli** \* **Öljypooli** \* **Kuntatoimikunta**

(valmiuspäällikkö Markku Lehtonen, haastattelu 20.9.2002)

Laissa säädetään valtion ja kuntien viranomaisten sekä teollisuuslaitosten omistajien tiedonantovelvollisuudesta suunnittelukunnalle. Viranomaistahojen lisäksi avustettava suunnittelukunnan työtä (3 - 4 §). Valtiolle on säädetty korvausvelvollisuus kunnille avustustoiminnasta aiheutuneista erityisistä kustannuksista (5 §). Tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä on myös säädetty erityinen sanktio (6 §).

Kriisien kansainväliset vaikutukset näkyvät muun muassa energiahuoltoon liittyvissä järjestelyissä. Vuoden 1973 energiakriisin jälkitunnelmissa solmittiin

seuraavana vuonna Pariisissa sopimus kansainvälisestä energiaohjelmasta (SopS 114). Tämä sopimus on osittain hyväksytty osaksi Suomen kansallista sääntelyä **Laissa kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta 1682/91**.

Lain 6 §:n mukaan valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä raakaöljyn ja öljytuotteiden tuontia ja vientiä, jos sopimuksen edellyttämä öljynjakovelvoite tai öljyn kysynnän rajoittamisvelvoite sitä vaatii, eikä Suomen ulkomaankauppaa koskevista kansainvälisistä sopimusvelvoitteista muuta johdu. Lain 7 §:ssä on säädetty tarkemmin valtioneuvoston öljynjalostukseen ja kauppaan liittyvistä rajoitusmekanismeista.

Laissa on varattu myös pakkokeino- tai sanktiomahdollisuus valtioneuvostolle valtion öljynjakovelvoitteen turvaamiseksi (8, 14 §). Pakkoluovutusmahdollisuus ei koske lämmitykseen, ammattimaiseen liikenteenharjoittamiseen tai maatilatalouden harjoittamista varten varastoituja polttoaineita (9 §). Laissa on säädetty myös valtion korvausvelvollisuudesta, lain säännösten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta (10 §).

Selvästi hätätilaoikeustyyppinen säännös on lain nojalla annettujen määräysten välitön toimeenpano valituksista huolimatta (13 §). Muutoin valituksissa noudatetaan normaalia hallintovalituskäytäntöä. Poikkeusoloissa tiedotustoiminta on noussut hyvin tärkeään asemaan. Viranomaistahon on tärkeää välittää oikeaa tietoa kansalaisten suuntaan ja torjua huhuista tai muusta disinformaatiosta mahdollisesti aiheutuvaa paniikkia sekä muita häiriötekijöitä. Viestinnän kentässä sähköinen viestintä on sangen tärkeässä ja haavoittuvassa asemassa.

Tämän toiminnan sopeuttamista poikkeusoloihin säännellään **Asetuksella sähköisen viestinnän varautumisesta 1297/97**. Sähköisen viestinnän poikkeusoloihin liittyviä teknisiä järjestelyjä varten toimii lääninhallituksen alainen sähköisen viestinnän valmiusryhmä (1 §). Valmiusryhmän puheenjohtajana toi-

mii Lääninhallituksen liikennehallintopäällikkö ja sihteerinä tämän määräämä liikenneosaston virkamies.

Lääninhallitus kutsuu valmiusryhmään enintään kymmenen jäsentä, joiden tulee edustaa läänin alueella sähköistä viestintää ja tiedonkäsittelyä harjoittavia yhteisöjä, puolustusvoimia ja Lääninhallitusta. Jäsenillä tulee olla tarvittava viestintä- ja tietotekniikan, poikkeusoloihin varautumisen sekä maanpuolustusjärjestelyjen asiantuntemus (A 2 §).

Valmiusryhmän tehtävänä on ohjeistaa ja johtaa sähköisen viestinnän varautumista läänin alueella, laatia vuosittainen toimintasuunnitelma, valmistella kriisi-ajan sähköisen viestinnän organisaatio, antaa tarvittaessa asiaan liittyviä lausuntoja, pitää yllä teleliikenteen etuoikeusluokitusta, kehittää eri organisaatioiden kriisivalmiusyhteistyötä viesti- ja tietojärjestelmien osalta ja niin edelleen.

Tehtävät on tyhjentävästi kirjattu asetuksen 3 §:ssä.



## 6. Kunnan rooli ja erityistehtävät poikkeusoloissa

### 6.1. Poikkeusolojen aikainen toimiala

Kuntien itsehallinnon periaate on määritelty Suomen perustuslain 121 §:ssä. Lain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Tärkein kunnan hallinnon perusteita ja tehtäviä määrittelevä laki on kuntalaki (365/95). Itsehallintoperiaate on vahvasti ilmaistu myös tässä säädöksessä. "Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka otta pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla" (KuntaL 2 §).

Kunnat ja kunnallishallinto ovat tärkein paikallinen siviilihallintoviranomainen Suomessa. Kunnan organisaatio ja toiminta tähtäävät siviilihallintotehtävien suorittamiseen normaalioloissa. Kunnan hallinto-organisaatiossa ei normaaliolosuhteissa ei aktiivisesti ylläpidetä kriisihallintaan tai poikkeusoloihin tarkoitettuja toimielimiä, poislukien palo- ja pelastustoimen yksiköt.

Lainsäädäntö velvoittaa kunnat kuitenkin monin tavoin varautumaan myös poikkeusolosuhteita varten. Tätä passiivista varautumista kutsutaan yleisesti valmiussuunnitteluksi. Suunnitelmien aktivoiminen käytäntöön edellyttää kuitenkin asianomaista lainsäädännöllistä toimenpidettä valtiojohdon taholta, ensisijaisesti valmiuslain säädösten voimaansaattamista eduskunnan ja valtioneuvoston toimesta. Ainoa poikkeus tästä menettelystä ovat kunnalliset valmiusharjoitukset, joissa hätätilaoikeuden alaista toimintaa harjoitellaan yleensä yhteistyössä kunnallisten ja muiden viranomaisten kanssa.

Kunnallinen toimiala jakaantuu vakiintuneen määrittelyn mukaa normaalioloissa kahteen sektoriin, yleiseen ja erityiseen toimialaan. Erityisen toimialan tehtäviin kuuluvat kaikki kunnalle lakisääteisesti määritellyt tehtävät. Yhteiskunnallisen kehityksen myötä, varsinkin 1970-luvulta lähtien kunnan erityinen toimiala on huomattavasti laajentunut. Nykyisin merkittävimmät erityistoimi-

alan tehtävryhmistä koostuvat opetus- ja sivistystoimen, terveyden- ja sairaanhoidon, sosiaalihuollon, yhteiskuntasuunnittelun ja -rakentamisen, ympäristönsuojelun ja pelastustoimen tehtävistä (Hannus-Hallberg 1995, 64-66).

Kunnan yleisen toimialan puitteissa ylläpidetyt tehtävät puolestaan perustuvat kunnan vapaaseen harkintaan. Perinteisesti tällaisia tehtäviä ovat olleet kulttuuri-, liikunta-, ja harrastustoimintaan liittyvät tehtävät, sekä erilaista vapaa-ajantoimintaa ylläpitävien järjestöjen tukeminen. (Hannus-Hallberg 1995, 66-68).

Poikkeusolot muokkaavat kunnan tehtäväkenttää ja rajoittavat kunnallista itsehallintovaltaa. ValmiuL 26 §:n mukaan "valtioneuvosto voi rajoittaa kunnan lakisääteisen tehtävän hoitamista tai määrätä tällaisen tehtävän hoitamisen lopetettavaksi". Kunnan poikkeusolojen aikainen tehtäväkenttä jakaantuu kolmeen ryhmään:

- 1) Palo- ja pelastustoimen-, väestönsuojelun-, sairaanhoidon- ja välittömän teknisen infrastruktuurin ylläpitämiseen tähtäävät tehtävät, sekä ne tehtävät jotka valtioneuvoston tahi kunnan oman valmiustoimikunnan päätöksellä ensisijaisiksi katsotaan.
- 2) Muut kunnan lakisääteiset tehtävät, poislukien ne, joita ei valtioneuvoston päätöksellä ole rajoitettu/ lopetettu tai joita tosiasialliset olosuhteet huomioiden ei voida täyttää.
- 3) Kunnan yleisen toimialan tehtävät ovat tässä priorisoinnissa viimeisenä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yleistä toimialaa pitäisi kokonaan alasajaa. Tarkoituksenmukaisempaa on muuttaa yleisen toimialan luonnetta ja tehtäviä paremmin poikkeusolojen vaatimusten mukaisiksi. Tämä toiminta voi pitkälti tapahtua kunnan alueella toimivien kansalaisjärjestöjen toimesta, joita kunnan valmiustoimikunta koordinoi.

## 6.2. Hätätilaoikeuden konstituointi kuntatasolla

### 6.2.1. Yleisiä periaatteita

Valmius- ja puolustustilalaki delegoivat merkittävän joukon organisatorisia valtaoikeuksia valtioneuvostolle, joka voi edelleen asetuksella soveltaa niitä kuntiin. Valtioneuvostoa voi pitää näin ollen hätätilaoikeudellisena yleistoimiviranomaisena. Valtioneuvosto ei suinkaan anna kuntia koskevia hätätila-asetuksiaan "tyhjältä pöydältä", vaan asetukset perustuvat kuntien omiin valmiussuunnitelmiin. Valmiussuunnitelma sinällään ei sido valtioneuvostoa, vaan se voi tehdä niihin tosiasiallisten olosuhteiden vaatimia muutoksia.

Valtioneuvosto voi myös ohjeistaa antamiensa asetusten soveltamista "tarkempia ohjeilla ja määräyksillä", joihin valmius- ja puolustustilalaeissa useassa kohtaa viitataan. Poikkeustilan ollessa vakava ja koko maata kattava, joudtaan kunnallishallintoa koskevia hätätila-asetuksia antamaan ehkä paljonkin. Tämä edellyttää edellyttää laajahkoa, mutta ajallisesti nopeasti toteutettava valmistelu- ja esittelytyötä, josta vastaavat lääninhallitukset ja sisäasiainministeriö.

### 6.2.2. Sääntelyn jaottelu

Hätätilaoikeudellisen sääntelyn vaikutuksia kunnallishallintoon voi systematisoida esimerkiksi jakamalla sääntely kolmeen pääryhmään: kunnan itsehallintoa rajoittaviin ulkoisiin *reduktionormeihin* ja toisaalta sille lisää tehtäviä tuoviin *delegaationormeihin* sekä kolmantena tehtäväkentän muokkaaminen kunnan itsensä harjoittaman *sisäisen sääntelyn* kautta.

#### 1. Reduktoiva sääntely

Reduktiolla perinteisesti tarkoitetaan palautusta ja hätätilaoikeudessa tämä termi sopii hyvin kuvaamaan jonkin valtaoikeuden palauttamista, peruuttamista tai pois ottamista. Kunnallisella tasolla reduktoiva sääntely tarkoittaa väistämättä kunnallisen itsehallinnon kaventamista muiden viranomaistoimijoiden

kustannuksella. Normihierarkisesti reduktioiva sääntely voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

**a) Häätälakien** suoraan valtioneuvostolle tahi muulle viranomaiselle delegoima valtuutus ottaa pois kunnan päätäntävällässä normaalisti oleva asia tahi rajoittaa kunnan suvereniteettia tältä osin. Virkasuhde- ja työvelvollisuusjärjestelyt perustuvat myös suoraan valmiuslakiin. Päätäntävalta asioissa on valtioneuvostolla.

**b) VN:n hätätila-asetusten** nojalla kuntiin kohdistama sääntely, jolla rajoitetaan kunnallista itsehallintoa, jonkin toisen viranomaisen hyväksi.

**c) VN:n asetuksia täydentävät virallisohteet ja määräykset.** Näillä ohjeilla ei voida sinällään kaventaa/ muuttaa kunnallisi valtaoikeuksia, mutta säädösten sisällölliseen ohjaukseen niillä voi olla huomattavakin vaikutus.

## 2. Delegoiva sääntely

Delegoivalla sääntelyllä tarkoitetaan sellaista valtioneuvoston kunnallishallintoon kohdistamaa hätätilaoikeudellista sääntelyä, jolla perustetaan kuntaan joi-

takin uusia toimielimiä, tahi muutetaan olemassaolevien elinten toimivaltasuhteita, mutta ei siirretä niiden valtaoikeuksia muille tahoille.

**a) Uudet toimielimet:** VN:n asetuksella kuntaan perustettavat poikkeusolojen toimielimet. Näistä elimistä kunnan johtokeskus ja valmiustoimikunta ovat keskeisimmät. Toimielinten lisäksi kunnalliset viranomaiset joutuvat vastaamaan tietyistä uusista tehtävistä, joista väestönsuojelutoimet ovat keskeisin ja laajin asiakokonaisuus. Väestönsuojelutointa johtaa kunnanjohtaja.

**b) Toimielinten ulkoinen ohjeistaminen:** Asetuksia täydentävät virallismääräykset ja ohjeet, joilla ohjeistetaan poikkeustoimielinten toimintaa.

**c) Muutokset sisäisiin toimivaltasuhteisiin.** VN:n asetukset, joilla muutetaan kunnan sisäisiä toimivaltasuhteita. Käytännössä tämä tarkoittaa päätösvallan delegointia tietyissä asioissa kunnanvaltuustolta, -hallitukselle, -hallitukselta kunnanjohtajalle ja lautakunnilta johtaville viranhaltijoille.

### 3. Sisäinen sääntely

Sisäisellä sääntelyllä tarkoitetaan sitä hätätilaoikeuteen nojaavaa sääntelyä, jota kunnan omat viranomaistahot, joko delegoinnin kautta tahi muutoin harjoittavat.

**a) Hätätilatoimielimet:** Delegointinormien kautta perustettujen toimielinten toimintaa voidaan arvioida kokonaisuudessaan hätätilaoikeudellisen sääntelyn sekä soveltamisena, että harjoittamisena. Keskeisin rooli tässä sääntelyssä on valmiustoimikunnan harjoittamalla viranomaistoiminnan koordinoinnilla ja yhteensovittamisella. Normihierarkisesti arvioiden tämä sääntely on kuitenkin sangen heikkoa.

**b) Erityistoimialan tehtävät:** Kunnan lakisääteisten tehtävien hoidossa sisäisen sääntelyn rooli on vähäinen lukuunottamatta hätätilatoimielimiä. Erityistoimialan tehtävät muuttuvat/ lisääntyvät jonkin verran hätätilaoikeuden soveltamisen myötä. Keskeisin uusi tehtäväalue on väestönsuojelu. Erityistoi-

miala on jossain määrin alisteinen hätätilatoimielimille ja kunnan ulkoiselle sääntelylle

**c.) Yleisen toimialan tehtävät:** Koska kunnan yleisen toimialan tehtäväalue perustuu lähtökohtaisesti kunnan vapaaseen harkintaan, on sisäisellä sääntelyllä huomattava rooli myös kriisiaikaiseen tehtäväkenttään. Kunta voi sisäisen sääntelyn keinoin lakkauttaa yleisen toimialan tehtäviä, tai muokata niiden luonnetta poikkeusoloja paremmin vastaavaan muotoon

### 6.3. Kuntien valmiussuunnittelu

Valmiuslain 40 §:n mukaan kuntien on varmistettava tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen poikkeusoloissa mm. valmiussuunnitelmin (valmiussuunnitelman runko, ks. liitteet). Kuntien valmiussuunnitteluun kuuluvat yleensä ainakin seuraavat osat:

- 1) pelastuspalvelusuunnitelma ja kunnan suojelusuunnitelma, jotka muodostavat pelastushallinnon osuuden valmiussuunnittelusta
- 2) kansanhuoltosuunnitelmat
- 3) sosiaali- ja terveydenhuollon ja sairaanhoidon valmiussuunnitelmat
- 4) kunnallistekniikan valmiussuunnitelma, jossa varaudutaan erityisesti teknisten palvelujen, kuten liikenteen, vesihuollon, jätehuollon ja energiahuollon ylläpitämiseen
- 5) asuntotoimen valmiussuunnitelma
- 6) tiedotussuunnitelma poikkeusoloja ja erityistilanteita varten ja
- 7) sotilaallisen maanpuolustuksen avustaminen

Valmiussuunnitelmien laatimisesta vastaavat kunnan eri toimialaviranomaiset. Suunnittelua valvoo ja ohjaa kunnanhallitus, joka myös vastaa poikkeusoloissa delegaationormien mukaisesta resurssiohjauksesta (Tietoja maanpuolustuksesta 1992, 185-186).

## 6.4. Pelastustoimi

### 6.4.1. Kunnallisen pelastustoimen yleissäännös

Palo-, pelastus- ja väestönsuojelutoiminta liittyy kunnan erityistoimialaan. Organisaatio on toiminnassa niin normaali- kuin poikkeusolosuhteissa. Jälkimmäisessä tilanteessa kyseisen organisaation rooli ja tehtävät kuitenkin huomattavasti korostuvat. Kaikkia edellä mainittuja pelastustoimen osa-alueita sääntelee ***Pelastustoimilaki (561/99)***.

Lain soveltamisala määritellään sen 1 §:ssä seuraavasti: 1) tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy, jollei muussa laissa tai asetuksessa toisin säädetä; 2) *pelastustoiminta*, jolla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä; ja 3) *väestönsuojelu*, jolla tarkoitetaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista, yhteiskunnan toimintojen kannalta tärkeiden virastojen, laitosten ja tuotantolaitosten toiminnan turvaamista ja 2 kohdassa mainittujen tehtävien hoitamista valmiuslain (1080/91) ja puolustustilalain (1083/91) 1 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä niihin varautumista.

Pelastustoimen tehtävät jakaantuvat selvästi kahteen ryhmään. Palo- ja pelastustoimen tehtävät kuuluvat vahvasti myös normaaliolosuhteiden tehtäväkenttään, mutta väestönsuojelutehtäviin ryhtyminen edellyttää hätätilaoikeudellisen sääntelyn ainakin osittaista voimaansaattamista.

Pelastustoimen johto ja koordinointi kuuluu sisäasiainministeriön toimialaan (Vn ohjes. 1522/95, 17 §). Ministeriössä toimialasta vastaa pelastusosasto ja sen alaisuudessa lääninhallitukset ja niiden pelastustoimistot. Kun pelastusviranomaisia ovat palopäällikkö ja kunnan näihin tehtäviin määräämät pelastustoimen viranhaltijat (Pelastustoimilaki 2 §). Pelastustoimilain 4 §:ssä luetellaan kunnan pelastustoimen tehtävät. 2. kohdan mukaan kunnan tulee ylläpitää väestönsuojelun valmiutta ja huolehtia tarvittaessa siihen kuuluvista tehtävistä

ja 3. kohdan mukaan yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen tehtäviä pelastustoimessa.

Lain 5 § taasen määrittelee kunnanjohtajan väestönsuojeluun kuuluvien eri toimialojen toimintaa koordinoivaksi viranhaltijaksi. Tätä tehtävää hän hoitaa käytännössä kuntaan poikkeustilaa varten perustettavan valmiustoimikunnan ja johtokeskuksen kautta. Kunnat voivat hoitaa pelastustoimen tehtävänsä myös yhdessä ja perustaa yhteisen palopäällikön viran.

PtL:n 12 §:n mukaan lääninhallitus nimeää yhteistoiminta-alueelle aluepalopäällikön, jonka tehtävänä on yhteensovittaa pelastustoimen suunnittelua ja johtaa tarvittaessa pelastustoimintaa yhteistoiminta-alueella. Kunnat voivat sopia myös muiden tehtävien antamisesta aluepalopäällikölle. LH nimeää aluepalopäällikön ja hänen sijaisensa yhteistoiminta-alueen kuntien päätoimisesta palopäällystöstä. Yleensä tämä päällikkö on suurimman kunnan/ aluepelastuslaitoksen palo- ja pelastuspäällikkö.

#### **6.4.2. Alueellinen pelastustoimi**

Pelastustoimen organisoinnissa ollaan Suomessa siirtymässä vuoden 2004 alkuun mennessä alueelliseen yhteistoimintamalliin (Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/01 ja VNp pelastustoimen alueista 174/02). Yhteistoiminnan rungon muodostavat maan 27 aluehälytyskeskusta (liite 2.). Alueellinen pelastusjärjestelmä tulee merkittävästi keskittämään pelastustoimen johtoa ja koordinointia. Vanhaan yhteistoiminta-aluejakoon verrattuna uusi aluehälytyskeskusten ympärille rakentuva järjestelmä kasvattaa yhteistoiminta-alueiden kokoa. Esimerkiksi vanhaan Tampereen yhteistoiminta-alueeseen kuului 19 kuntaa, uuteen Pirkanmaan pelastustoimialueeseen kuuluu 33 kuntaa.

Alueellisessa pelastustoimessa aluepalopäällikön toimialaa on kasvatettu operatiivisesta toiminnasta enemmän valmiussuunnittelun ja strategisen johtamisen puolelle. Esimerkiksi Pirkanmaan pelastustoimi on nimennyt koko alueen varautumista johtavan päällystöviranhaltijan. Väestönsuojelutoiminta on joh-



don ja perusjärjestelyjen osalta kuitenkin kuntakohtaista. Kunnallista väestönsuojelutoimintaa johtaa kunnan johtokeskus päällikkönään kunnanjohtaja. Niin laissa kuin sitä alemmissä säännöksissä kunnanjohtajan tehtävä määritellään toiminnan koordinoinniksi ja yhteensovittamiseksi.

Kunnanjohtaja ei toisin sanoen ole esimiesasemassa muihin väestönsuojelutoimintaan osallistuviin viranomaistahoihin, alueelliseen pelastustoimeen, poliisiin tai sotilasviranomaisiin nähden. Alueellisen pelastustoimen seurauksena pelastustoimialueen johdossa on selkeästi yksi päällikkövirkamies, mutta kunnallisesti organisoidun väestönsuojelutoimialan osalta hän toimii yhteistyössä tästä toimialasta ylimpinä vastaavien kunnanjohtajien kanssa.

Case Pirkanmaan osalta tämä tarkoittaa, että aluepelastusjohtajan yhteistyökumppaneina on 33 kunnajohtajaa johtokeskuksineen. Väestönsuojelutoimen rationalisoimiseksi alueellisen/seutukunnallisen yhteistyön kehittäminen myös väestönsuojelutoiminnan suunnittelun, koordinoinnin ja erityisesti käytännön johtamisen kannalta on tärkeää.

#### **6.4.3. Väestönsuojelun tarkoitus ja tehtäväjako**

Väestönsuojelun tarkoituksena on väestön ja omaisuuden turvaaminen sodan ja muiden siihen verrattavien olosuhteiden aiheuttamilta tuhoilta sekä niiden aiheuttamien vahinkojen rajoittaminen ja seurausten lieventäminen. Väestönsuojelun toimintaympäristönä on siis sota ja muut siihen verrattavat poikkeusolosuhteet.

Väestönsuojelu on pelastuspalvelun lailla humanitaarista toimintaa, jota siviiliviranomaiset johtavat. Väestönsuojeluorganisaatiota ei ole aseistettu. Väestönsuojelu jaetaan yleiseen väestönsuojeluun, josta huolehtivat valtio ja kunnat sekä omatoimiseen väestönsuojeluun, josta vastaavat yksityiset ja yhteisöt. Väestönsuojelun perusperiaate on, että kaikkien asianomaisten viranomaisten ja yhteisöjen on varauduttava väestönsuojelun vaatimiin tehtäviin. Väestönsuojeluviranomaisten tehtävänä on huolehtia toiminnan yleisestä johtamisesta,

koordinoimisesta ja eräistä erityistehtävistä (väestön suojelun valmisteluja ja poikkeusolojen toimintaa johtavien organisaatioiden kaaviot, ks. liitteet).

PtL:n 60 § määrää, että jokaisella kunnalla tulee olla väestönsuojelun johtokeskus, joka tulee rakentaa siten, että sen toiminta on mahdollista myös poikkeusoloissa. Yhteistoiminta-alueen (pelastustoimialueen) keskuskunnan väestönsuojelun johtokeskus on varustettava siten, että se voi tarvittaessa lääninhallituksen apuna johtaa yhteistoiminta-alueen kuntien väestönsuojelua, eli toimia aluejohtokeskuksena (läänin ja kunnan johtokeskusten organisaatiokaaviot sekä Ruotsin kunnallinen kriisiorganisaatiokaavio, ks. liitteet).

PtA:n 5 §:n 1. kohta puolestaan velvoittaa LH:n varautumaan väestönsuojelun johtamiseen läänin alueella. Koska lääninhallitus on luonteeltaan päällikkövirasto, on läänin alueella ylin väestönsuojelua johtava virkamies maaherra tai hänen määräämänsä lääninhallituksen päällikkövirkamies. Maaherra toimii siis tässä suhteessa esimiesasemassa niin aluepelastusjohtajaan kuin kunnanjohtajiin nähden.

PtL:n 51 § velvoittaa kaikkia pelastustoimesta vastaavia viranomaistahoja, myös kuntia, varautumaan väestönsuojelutoimiin suunnitelmilla, koulutuksella, suojarakenteiden rakentamisella, johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien sekä tietoliikenneyhteyksien ylläpitämisellä. Samoin varautumalla evakuoiteihin, pelastustoimintaan, ensiapuun, väestön huoltoon sekä raivaus- ja puhdistustoimintaan.

PtA:n 2 § täsmentää kunnan tehtäväkenttää pelastustoimen yleisten tehtävien osalta. Kunnan tehtäviin kuuluu pelastustoimilain noudattamisen yleinen valvonta, neuvonta pelastustoimeen kuuluvissa tehtävissä sekä asiantuntija-avun antaminen muille viranomaisille.

## **6.5. toimivaltasuhteet poikkeusoloissa**

Poikkeusolosuhteet ja niihin liittyvä hätätilaoikeudellinen sääntely eivät poista tai kumoa kunnallista itsehallintoa ja kuntien lakisääteisiä velvoitteita. Kunnilla

ja kunnallishallinnolla säilyy poikkeusoloissakin eräänlainen yleinen paikallistason toimivalta. Tähän viittaa myös kuntien kriisiolojen organisaatio johtokeskuksineen ja pyrkimyksenä eri viranomaistoimintojen yhteensovittamiseen. Hätätilaoikeudellisella-, tai sitä lievemällä, pelastus- ja poliisitoimintaa koskevalla sääntelyllä voidaan kuitenkin luoda tiettyihin olosuhteisiin liittyvä erityinen toimiala, joka tilapäisesti ylittää kunnallisen viranomaisen toimivaltuuden.

### **6.5.1. Puolustusvoimat**

Puolustusvoimille delegoitavat toimivaltuudet edellyttävät aina hätätilaoikeudellisen sääntelyn, ts. valmiuslain ja puolustustilalain voimaansaattamista. Tällöinkin toimivalta on vielä tilapäistä ja toissijaista. Absoluuttiset toimivaltuudet puolustusvoimat saavat alueella, jonka valtioneuvosto on julistanut sotatoimi-alueeksi. Tätä julistusta tulee edeltää tasavallan presidentin antama sotatilaa koskeva asetus ja eduskunnan hyväksyntä.

Sotatoimialueella myös muut hätätoimiviranomaiset eli poliisi, pelastustoimi ja rajavartiolaitos toimivat alisteisina puolustusvoimille. Sotatoimialueelta siviiliväestö ja siviilihallintoa edustava virakakoneisto evakuoidaan pois ja paikallisen siviilihallinnon (kunnallishallinnon) korvaa sotilashallinto, jota esustavat puolustusvoimat. Puolustusvoimat ylläpitävät sotilashallintoalueella tarvittavia sairaanhoitojärjestelyjä, oikeudenhoitoa, posti- ja tietoliikennejärjestelyjä ym.

Puolustusvoimien paikallishallinto on järjestetty normaaliolosuhteissa siviililääneistä erillisten sotilasläänien kautta. Sotilasläänien tai varuskuntien yhteydessä ei toimi parlamentaarisesti valittuja neuvottelu- tai muita elimiä. Ainoa kytkentä kunnallishallinnon ja sotilasläänien välisessä normaaliolosuhteissa tapahtuvassa päätöksenteossa on asevelvollisten kutsunnat. Kunnanhallitus nimeää edustajansa asevelvollisten palveluspaikoista päättävään kutsuntalautakuntaan.

### **6.5.2. Poliisi**

Poliisilain 1 § määrittelee poliisiviranomaisen perustehtäväksi oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä rikosten ennalta ehkäisemisen, selvittämisen ja syyteharkintaan

saattamisen. Näitä tehtäviä suorittaessaan poliisi toimii itsenäisesti, eikä ole riippuvainen muiden hallintoviranomaisten päätöksistä.

Poliisitointa johtaa valtakunnallisesti sisäasiainministeriö ja läänikohtaisesti lääninhallituksen poliisiosasto/ poliisitoimisto (PoL 1 §, 5 §). Paikallispoliisin toiminta on jaettu kihlakuntiin, kihlakunta muodostuu useammasta kunnasta tai yhdestä isommasta kaupungista. Paikallinen poliisilaitos toimii kihlakunnanviraston osana tai erillisenä kihlakunnanvirastona (Laki poliisin hallinnosta 110/92, 1 §, 6 §).

Kihlakunnan poliisilaitos toimii kunnallishallintoon nähden käskyvaltasuhteitaan riippumattomana valtion paikallishallinnon yksikkönä. Poliisilaki, kuten muutkin poliisintoimintaa ohjaavat säännökset määrittelevät poliisille tietyn erityisen toimialan. Häättilaoikeudellisen sääntelyn voimaansaattaminen laajentaa tietyissä asioissa poliisin toimivaltuuksia, mutta tämä tapahtuu yksityisiin henkilöihin, ei kunnallishallintoon nähden. Kriisilainsäädännöllä ei voida luoda poliisiviranomaiselle kunnallishallintoa korvaavaa/ syrjäyttävää/ alistavaa yleistä toimivaltuutusta, jollainen puolustusvoimille luodaan puolustustilalain voimassa ollessa sotatoimialueeksi julistetulla alueella.

Poliisilain säännöksistä lähinnä 18 §:n säännöksellä *Paikan ja alueen eristämisestä* voi olla kosketuspintaa kunnalliseen itsehallintoon ja sen rajoittamiseen. Pykälän mukaan poliisilla on oikeus eristää tai tyhjentää julkisrauhan suojaama alue, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi. Esimerkkinä rajankäynnistä voisi olla kunnanvaltuuston kokouksessa tapahtuva häiriökäyttäytyminen tai esim. pilalumielessä soitettu pommiuhka. Tällöin poliisiviranomaiselle siirtyy harkintavalta kokouksen jatkamisesta tai päättämisestä. Em. tapauksessa poliisiviranomaisen on luonnollisesti pyrittävä toimimaan yhteisymmärryksessä kokouksen puheenjohtajan kanssa.

Kunnallisella päätöksentekojärjestelmällä ei ole päätösvaltaa poliisihallintoon kuuluvissa asioissa. Ainoa elin, jonka kautta kunnallishallinto ja kunnallinen demokratia pääsevät vaikuttamaan paikallispoliisin toimintaan on poliisin neu-

vottelukunta (A poliisin hallinnosta 10 §). Neuvottelukunnan jäsenet valitsee kunkin kihlakunnan kunnanvaltuustot toimikaudekseen.

Neuvottelukunnalla ei nimensä mukaisesti ole suoraa päätäntävaltaa poliisitoimen asioihin, mutta asetuksessa määrättyjen tehtäviensä kautta se voi vaikuttaa poliisitoiminnan painotuksiin ja tuoda kansalais-/kuntalaismielipidettä poliisin tietoisuuteen. Asetuksessa neuvottelukunnan tehtäviksi mainitaan:

- 1) seurata poliisin toimintaan vaikuttavan ympäristön kehitystä sekä poliisin toimintaa;
- 2) tehdä aloitteita poliisin toiminnan kehittämiseksi;
- 3) antaa lausuntoa poliisia koskevista asioista; sekä
- 4) käsitellä ne muut, jotka sen käsiteltäviksi toimitetaan

Puolustusvoimiin nähden poliisihallinto ei ole yhtä itsenäinen tai riippumaton poliittisesta kontrollista. Valtioneuvoston sisäasioista vastaava ministeri on ylimmän poliisiviranomaisen, eli ministeriön poliisiasiainosaston päällikön, poliisijohdajan suora esimies. Puolustusvoimain komentajalla on suoria esimiehiä vain yksi, tasavallan presidentti. Poliisimiesten poliittista toimintaa ja jäsenyyttä poliittisissa puolueissa ei ole myöskään rajoitettu, kuten virassa toimivilla upseereilla.

### **6.5.3. Pelastusviranomaiset**

Onnettomuus- tai vaaratilanteen vallitessa pelastustoimintaa johtavan pelastusviranomaisen toimivaltuudet ylittävät poliisin toimivaltuudet ja tilapäisesti syrjäyttävät kunnallisen päätöksentekojärjestelmän. PtL:n 46 § määrää, että pelastustoiminnan johtajan on oltava siitä kunnasta, jossa onnettomuus tai vaaratilanne on saanut alkunsa, jos kunnat eivät ole toisin sopineet. Aluepalo-päällikkö voi ryhtyä johtamaan pelastustoimintaa yhteistoiminta-alueella. Jos

pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja.

Kunnanjohtajan toimivaltuudet viranomaistoiminnan yhteensovittajana liittyvät vain kriisiajan johtamiseen, eli edellyttävät käytännössä hätätilaoikeudellisen sääntelyn voimassaoloa. Normaaliosuhteissa tapahtuvassa onnettomuustilanteessa kunnallishallinnon rooli on pelastus- ja poliisiviranomaisia avustava. Käytännön toimenpide, jossa kunnan organisaatio voi apuaan tarjota, on onnettomuustiedottamiseen liittyvien järjestelyjen hoitaminen. Pelastustoimilaki turvaa pelastustoimenjohtajalle onnettomuuspaikalla laajat toimivaltuudet, joilla tilapäisesti voidaan puuttua myös tiettyihin perusoikeuksiin, jos tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista. Lain 47 §:ssä listataan toimivaltuudet seuraavasti:

- 1) oikeus määrätä ihmisiä suojautumaan sekä evakuoida ihmisiä ja omaisuutta;
- 2) oikeus ryhtyä sellaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle;
- 3) oikeus määrätä antamaan käytettäväksi rakennuksia, viesti- ja lentoliikenneyhteyksiä ja välineitä sekä pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, välineitä ja tarvikkeita, elintarvikkeita, poltto- voitelu- ja sammutusaineita; sekä
- 4) ryhtyä muihinkin pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin. Käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutuneista mahdollisista vahingoista on säädetty kunnalle täysi korvausvelvollisuus, toisin kuin valmius- ja puolustustilalain säännösten kohdalla, jolloin omaisuuskorvauksista vastaa valtio. Lain 48 §:ssä säädetään lisäksi yleinen velvollisuus osallistua pelastustoimintaan. Tähän tehtävään pelastustoiminnan johtajalla on oikeus määrätä palo- ja onnettomuuspaikalla tai sen läheisyydessä oleva työkykyinen henkilö.

Pelastustoimilain suomat toimivaltuudet suovat siis mahdollisuuden puuttua kotirauhan piiriin kuuluvaan yksityisyyteen ja perusoikeuksissa mainittuun ihmisten vapauteen valita asuin/oleskelupaikkansa sekä suo tiettyihin hyödykkeisiin liittyvän haltuunotto-oikeuden. Nämä valtaoikeudet täyttävät hyvinkin

hätätilaoikelliselle sääntelylle tyypillisen poikkeamisen normaaliolosuhteiden menettelytavoista.

Merkittävänä erona on se, että pelastustoimilain säännösten soveltaminen ei edellytä erityisiä voimaansaattamistoimia tai muita julkisoikeudellisia päätöksiä vaan soveltaminen perustuu suoraan tosiasiallisista olosuhteista johtuvaan viranomaisarkintaan. Tässä suhteessa pelastustointa hoitavan viranomaisen toimivaltuudet muistuttavat poliisin toimivaltuuksia.

## 7. Sääntelykokonaisuus ja kehitystarpeet

### 7.1. Yhteenvedoa suomalaisesta hätätilaoikeusjärjestelmästä

Hätätila, kriisitila, poikkeustila - samaa tosiasiallista olosuhdetta kuvaavia määritelmiä, joita varten suomalaisessa oikeusjärjestelmässä on varauduttu erityislainsäädännöllä. Suomalainen järjestelmä on tyypillinen hätätilapositiivinen järjestelmä, jossa tiettyjen poikkeustila- tai kriisiolosuhteiden vallitessa saateetaan voimaan erityiset hätätilasäädökset. Varsinaisten hätätilalakien lisäksi Suomen säädöskokelmasta löytyy joukko erilaisia poikkeusolosuhteita koskevaa säädäntöä, jota voidaan soveltaa suoraan, ilman voimaansaattamistoimia. Nämä säädökset yhdessä varsinaisten hätätilasäädösten kanssa muodostavat kokonaisuuden, jota kutsutaan **kriisilainsäädännöksi**.

Toinen mahdollisuus hätätilasääntelyn järjestämiseksi on kirjata tarvittavat valtuudet ja menettelyohjeet suoraan perustuslakiin, tällöin ei erityistä hätätilasääntelyä tarvita lainkaan. Tätä järjestelmää kutsutaan valtiosääntöpositivistiseksi järjestelmäksi. Sellainen on käytössä muun muassa Ruotsissa. Perustuslain hätätilasäännöksiin tai erityiseen hätätilaoikeuteen turvautumista kutsutaan yleisesti ottaen valtiosääntöiseksi hätätilaoikeudeksi. Mikäli hallintokoneisto turvautuu valtuuksiin, jotka menevät tämän sääntelyn ulkopuolelle, puhutaan ulkovaltiosääntöisestä hätätilaoikeudesta.

Hätätilasäädöksillä on mahdollista sivuuttaa muuta lainsäädäntöä, jopa perustuslain tasolla säädettyä. Tällöin perustuslaissa tulee kuitenkin olla valtuutuspykälä, joka mahdollistaa sivuuttamisen. Hätätilasääntely voidaan pääpiirteissään jakaa kahteen ryhmään. **Valtuuttavalla sääntelyllä** puututaan yksittäisten kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin poikkeusolosuhteissa. Tietyissä rajoissa voidaan puuttua myös perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. **Institutionaalisella sääntelyllä** ohjataan valtiollisten organien toimintaa poikkeusolosuhteissa. Tällä sääntelyllä voidaan lisätä tai peruuttaa eri



viranomaisten toimivaltuuksia tai muuttaa viranomaisten keskinäisiä toimivalta-suhteita.

Nykyaikaisen hätätilaoikeuden taustalla on 1700-luvun valistusfilosofien, erityisesti Rousseau'n, esittämä huoli lakien joustamattomuudesta poikkeusolosuhteissa ja tästä aiheutuvasta vaarasta yhteiskunnalle ja isänmaalle. "Tietyissä olosuhteissa olisi tarkoituksenmukaista luopua lakien pyhästä vallasta." Tässä ajatuksessa on lausuttuna julki hätätilapositivistisen ajattelun ydin. Tätä ajatusta täydentämään kehiteltiin niin ranskalaisessa kuin saksalaisessa oikeustieteessä 1800-luvulla ensimmäiset säännöt, jotka koskivat piiritys- ja sotatilaa. Piiritystilaa varten tarvittiin erityissäädökset elämänmenon ja järjestyksen turvaamiseksi piiritystilassa olevaa kaupunkia varten. Osittain samojen kysymysten kanssa joutuvat tekemisiin myös 2000-luvun kunnat ja kaupungit poikkeustilan kohdatessa.

Suomalaisessa hätätilasääntelyssä on vaikutteita niin läntisestä kuin itäisestäkin traditiosta. Ensimmäinen ja ehkä edelleen keskeisimmin tähän sääntelyajatteluun vaikuttanut säädöskokoelma oli Ruotsin kuninkaan Kustaa III:n laatima ja vuoden 1772 valtiopäivillä hyväksytty valtiosääntö, joka takasi hallitsijalle laajat valtaoikeudet vastapainona valtiopäivien vallalle. Valtiosääntö korosti hallitsijan valtaa erityisesti sotatilan aikana.

Suomen tultua liitetyksi Venäjään itsenäisenä suuriruhtinaskuntana 1809 kustavilainen valtiosääntö pidettiin edelleen voimassa. Lainsäädäntövaltaa ryhtyivät käyttämään Suomen omat valtiopäivät. Suuriruhtinaskunnan sisäisistä asioista päätti Suomen senaatti (hallitus). Muut asiat päätti keisari tai suuriruhtinas ministerivaltiosihteerin esittelystä. Sotilas- ja poliisiasioissa hallitsijanvalta oli delegoitu maahan sijoitetulle kenraalikuvernöörille. Venäjän keisarikunnan osana Suomi tuli myös venäläisen poikkeustilasääntelyn piiriin. Näiden säädösten toimeenpanossa kenraalikuvernöörillä oli keskeinen rooli. Autonomian aikana Suomen suuriruhtinaskunta oli sotatilassa kaksi kertaa (1854 - 56, Krimin sota ja 1914 - 17, I maailmansota).

Suomen itsenäistyttyä 1917 maassa käytiin sisällissota seuraavana vuonna. Vuoden 1919 tasavaltainen valtiosääntö oli hengeltään hyvinkin kustavilainen.

Se soi hallitsijalle (tasavallan presidentti) laajat valtaoikeudet vastapainoksi yksikamariselle parlamentille (eduskunta). Sisäpoliittisten erimielisyyksien vallitessa Suomen eduskunta hyväksyi vuonna 1930 sotatilalain ja tasavallan suojelulain. Sotatilalaissa oli vaikutteita niin ruotsalaisesta, venäläisestä kuin saksalaisestakin hätätilasääntelystä. Sotatilalaki takasi laajat, erityisesti taloudellisia järjestelyjä koskevat valtaoikeudet valtioneuvostolle. Tasavallan suojelulaki puolestaan säädettiin sisäisten levottomuuksien varalle, tilanteeseen, jossa valtioneuvoston toiminta olisi ehkä epävakaa pohjalla. Suojelulain valtaoikeudet kohdistuivat siten tasavallan presidenttiin. Tasavallan suojelulaki oli voimassa vuosina 1930 - 35 sekä 1939 - 47. Sotatilalaki puolestaan 1939 - 47. Jatkosodan jälkiselvittelyjen jälkeen ei hätätilalakeja ole Suomessa tarvinnut soveltaa.

Nykyisen hätätilasääntelyn ytimen muodostavat valmiuslaki ja puolustustilalaki. Ne säädettiin vuonna 1991, ja ne korvasivat voimaan tullessaan vuoden 1930 jo osittain vanhentuneen sotatilalain. Vuoden 1930 lain perusidea valtuuksien keskittämisestä valtioneuvostolle on pidetty uusissakin laeissa keskeisenä periaatteena. Samoin valtaoikeudet ovat varsin laajat, joissain tapauksissa (turvasäilömahdollisuus) jopa laajemmat kuin vanhassa sotatilalaissa. Molemmat näistä hätätilalaeista voimaansaatetaan tasavallan presidentin asetuksella ja ne vaativat eduskunnan hyväksynnän.

Nykyisten hätätilalakien valmistelussa on huomioitu erilaiset poikkeusolosuhteet perinteistä sotatila laajemmin. Laeissa mainitaan soveltamiskriteereinä muun muassa sodanuhka, terrori- ja sabotaasiteko, luonnonkatastrofi, suuronnettomuus ja vakava talouskriisi. Valmiuslaki on sisällöltään laajempi ja spesifioitu erityisesti taloudellisiin ja infrastruktuuriin liittyviin varautumis- ja toimivaltajärjestelyihin. Valmiuslain säädökset on tarkoitus ottaa käyttöön ennen puolustustilalain mahdollista soveltamista. Puolustustilalaki käsittelee valmiuslakia konkreettisemmin sotaa ja sodanuhkaa. Puolustustilalaissa määrittellään paitsi valtioneuvoston, myös Puolustusvoimien valtaoikeuksia. Hätätilalakien ohella on myös joukko tavallisia lakeja, jotka koskettavat poikkeusolosuhteita, muun muassa turvavarastolaki, sähköisen liikenteen

varautumiseen liittyvä sääntely, terveydenhuollon valmiussääntely ja ulkomaankauppaa poikkeusoloissa koskeva erityissääntely.

Vuonna 2000 Suomessa hyväksyttiin pitkällisen valmistelutyön jälkeen uusi perustuslaki. Perustuslaissa korostetaan parlamentarismia ja valtioneuvoston roolia myös ulkopoliittisessa päätöksenteossa. Samalla pääministerin rooli on korostunut erityisesti EU-asioihin liittyvässä päätöksenteossa. Sotilaallisissa asioissa perustuslaissa on säilytetty vanha kustavilainen työnjako. Tasavallan presidentti on uudenkin perustuslain nojalla Puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti myös päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella.

Kunnallinen itsehallinto toimii Suomessa lähtökohtaisesti myös poikkeusolosuhteissa. Hätätilasääntelyllä voidaan kuitenkin joko kaventaa tai kumota tämä periaate. Kunnallisen itsehallinnon täydellinen kumoaminen tapahtuu tilanteessa, jossa valtioneuvosto määrittelee puolustustilalain nojalla kunnan alueen kuuluvaksi sotatoimialueeseen. Tällöin kunnan siviiliväestö evakuoidaan tai on jo evakuoitu alueelta ja sotilashallinto korvaa siviilihallinnon.

Muulla kuin sotatoimialueella sijaitsevan kunnan hallintoon valtioneuvosto voi vaikuttaa määräämällä osia kunnan viranomaistoiminnasta lakkautettavaksi. Samoin valtioneuvosto voi päättää erityisistä virkajärjestelyistä ja delegoida päätäntävaltaa kunnanvaltuustolta kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle sekä lautakunnilta virkamiehille. Valmiuslaki määrää kunnan perustamaan johtokeskuksen, jonka johtajana toimii kunnanjohtaja. Kunnanjohtajan tehtävänä on koordinoida eri viranomaistoimijoiden ja järjestöjen toimintaa.

Tärkeimpiä kunnallisten organisaatioiden vastuulla olevia poikkeustilatehtäviä on väestönsuojelun järjestäminen, terveydenhuollon erityistehtävät sekä palo- ja pelastustoimi.

## **7.2. Lainsäädännön kehittämistarpeita**

Kansalaisten perusoikeudet on Suomen perustuslaissa kirjattu lukuun 2. Luvun viimeiseen pykälään (23) sisältyy hätätilaoikeudellinen varauma. Pykälässä

sanotaan, että perusoikeuksista voidaan säätää lailla tilapäisiä poikkeuksia ja luetellaan pääkohdat hätätilaoikeudellisen sääntelyn soveltamiskriteeristöstä. Voidaan siis sanoa, että hätätilaoikeudellinen reduktio valtuuttavien säännösten osalta on tullut hyvin huomioiduksi perusoikeussääntelyn osalta.

Vastaavasti 11. luku käsittelee hallinnon järjestämistä ja itsehallintoa. Kunnallisen itsehallinnon perusteet on määritelty pykälässä 121. Luvun lopusta ei löydy perusoikeusluvun kaltaista varaumaa tai viittausta poikkeusoloihin ja hätätilaoikeudelliseen sääntelyyn. Hätätilalakien institutionaaliset säädökset koskettavat keskeisesti myös kuntia ja niillä on myös huomattava reduktiivinen vaikutus kunnallishallintoon nähden. Tämän johdosta olisi tarkoituksenmukaista kirjata myös lukuun 11 varuma säätää lailla poikkeuksia luvussa mainituista itsehallintoperiaatteista kriisiolosuhteiden vallitessa.

Valmiuslain tavoin puolustustilalakiinkin tulisi sisällyttää luettelo niistä ehdottomista perusoikeuksista, joita tavallisella lailla ei voi rajoittaa, vaan jotka edellyttäisivät perustuslainsäätämisyksessä säädettävän poikkeuslain. Nykyisessä sääntelytilanteessa soveltamisrajoja on haettava oikeustieteellisistä tulkinnoista. Samoin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa poikkeusoloja koskevat rajoitusperiaatteet ansaitisivat tulla eksaktimmin määriteltyiksi. Samalla rajoitusartikloihin tulisi luetteloida ehdottomiksi tarkoitettut ihmisoikeudet, joita ei voisi poikkeusoloissakaan rajoittaa.

Kunnallisen tason valmiuslainsäädännössä ja valmiussuunnittelussa tulisi vastedes entistä paremmin valmistautua alueelliseen yhteistoimintaan. Palo- ja pelastustoimessa suoritetaan siirtyminen alueelliseen pelastustoimeen vuoden 2004 loppuun mennessä. Poliisihallinnon puolella vastaavia ratkaisuja ei vielä ole tehty, mutta suunnitelmia vastaavatyypisistä alueellisesta kihlakuntaudistuksesta on esitetty. Kuntien kohdalla luonteva alueellinen yhteistoimintafoorumi olisi maakuntaliitto. Maakuntahallinnon selkeämpi lainsäädännöllinen integroiminen poikkeusolosuhteiden toiminnalliseksi orgaaniksi on selkeä hätätilaoikeudellinen kehittämistavoite.