HE 44/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia.

Esityksen tavoitteena on lisätä kykyä vastata nopeasti muuttuviin turvallisuustilanteisiin. Tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetaan poistettavaksi kertausharjoitukseen määräämiselle säädetty kolmen kuukauden määräaika niiden harjoitusten osalta, jotka järjestetään sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen vuoksi. Kertausharjoitusvuorokausien enimmäisajat eivät ehdotuksen mukaan koskisi näitä harjoituksia. Lisäksi ehdotetaan, että kertausharjoitusvuorokausien enimmäismäärät muiden harjoitusten osalta kaksinkertaistettaisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
SISÄLLYS....2
YLEISPERUSTELUT....3
1 JOHDANTO....3
2 NYKYTILA....3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö....4
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö....5
2.3 Nykytilan arviointi....7
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET....8
3.1 Tavoitteet....8
3.2 Keskeiset ehdotukset....8
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET....9
4.1 Taloudelliset vaikutukset....9
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan....9
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset....10
5 ASIAN VALMISTELU....10
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto....10
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen....10
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT....12
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT....12
2 VOIMAANTULO....14
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS....14
LAKIEHDOTUS....17
Laki asevelvollisuuslain muuttamisesta....17
LIITE....19
RINNAKKAISTEKSTI....19
Laki asevelvollisuuslain muuttamisesta....19

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomen puolustuksen toimintaympäristö on muutoksessa. Toimintaympäristömme laajenemisesta huolimatta geopolitiikan ja lähialueen merkitys säilyy Suomelle keskeisenä. Arktisen alueen muutoksilla, energiariippuvuuden kasvamisella ja Itämeren alueen kehityksellä on väistämättä vaikutuksia Suomeen. Valtioneuvosto antoi vuonna 2010 periaatepäätöksen, jossa määritettiin seitsemän yhteiskunnalle välttämätöntä toimintakokonaisuutta, jotka on turvattava kaikissa tilanteissa.

Elintärkeät toiminnot ovat poikkihallinnollisia ja niihin kohdistuu niin sanottu hybridiuhka. Hybridiuhat ja -konfliktit eivät ole uusia ilmiöitä, mutta käsite kuvaa nykyisten, koko yhteiskuntaa koskettavien konfliktien monimuotoisuutta. Toiminta voi ilmentyä esimerkiksi informaatiovaikuttamisena, kybertoimintana, poliittisena, taloudellisena tai sotilaallisena painostuksena, aseellisina levottomuuksina tai sotilaallisena voimankäyttönä. Kokonaisvaikutukseltaan merkittävät ja usein yllättävät tapahtumat voivat näkyä tai pysyä piilossa ja niitä voidaan yhdistellä epätavanomaisesti.

Samalla, kun uhkakuvat laajenevat, sotilaallisen voimankäytön mahdollisuus säilyy ja vastaavasti sotilaallista puolustusta tarvitaan edelleen. Vaikuttamisen keinot monipuolistuvat ja puolustuksella tulee kyetä vastaamaan sekä perinteiseen sodankäyntiin että erilaisiin voimankäytön keinojen yhdistelmiin. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää enenevästi osana muita voimankäytön välineitä ja yhdistelmiä tai sillä voidaan uhata epäsuorasti. Lähialuekysymyksissä on erityisesti otettava huomioon Venäjän kehitys ja toiminta alueellisena suurvaltana, joka pyrkii vahvistamaan asemaansa globaalina toimijana.

Viime vuosien paikalliset ja alueelliset poliittiset kriisit, joihin on liittynyt asevoiman käyttöä, ovat tapahtuneet yllättävästi ja nopean, vain muutamien päivien, tilannekehityksen jälkeen. Tulevaisuuden sotilaalliset konfliktit voivat liittyä kiistoihin esimerkiksi poliittisesta vaikutusvallasta, logistisista yhteyksistä, raaka-aineista, väestöryhmien asemasta ja luonnonvaroista sekä energiasta.

Ilkka Kanervan johtama parlamentaarinen selvitysryhmä totesi raportissaan (Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2014), että toimintaympäristön muutos ja Suomen geostrateginen asema asettavat perusvaatimukset puolustuksen järjestelyille. Selvitysryhmän mukaan Suomeen ei kohdistu tällä hetkellä sotilaallista uhkaa, mutta muutokset ovat mahdollisia. Suomen sijainti sotilasliiton rajalla ja suurvallan naapurina on otettava huomioon laadittaessa johtopäätöksiä puolustusvoimien mitoituksesta ja kehittämisestä.

Mainittu selvitysryhmä oli raportissaan sitä mieltä, että puolustuskykymme perustana säilyy tehtävien edellyttämä puolustusratkaisu sekä sen vaatima joukkomäärä ja varustus. Koko palveluskelpoinen ikäluokka koulutetaan ja sijoitetaan sodan ajan joukkoihin. Selvitysryhmä painotti, että vain yleisen asevelvollisuuden avulla Suomessa saavutetaan riittävä laatu ja määrä sijoituskelpoista reserviä sodan ajan tehtäviin. Samalla rakennetaan yhteiskunnalle tiedollista ja taidollista perustaa kriisiajan haasteista selviämiseen.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Voimassa oleva asevelvollisuuslaki uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2007. Uudistuksen tavoitteena oli saattaa asevelvollisuuslaki perustuslain vaatimukset täyttäväksi ja myös muutoin entistä ajanmukaisemmaksi ja toimivammaksi. Yleiseen asevelvollisuuteen perustuva puolustusjärjestelmä on osoittautunut hyvin soveltuvaksi kansanvaltaiseen järjestelmäämme, jossa maanpuolustus kuuluu koko kansalle. Tämä periaate toteutuu yleisen asevelvollisuuden kautta. Asevelvollisuuslaki sisältää perussäännökset muun muassa varusmiespalveluksesta, kertausharjoituksista, ylimääräisestä palveluksesta ja liikekannallepanon aikaisesta palveluksesta.

Kertausharjoituksen tarkoituksesta säädetään lain 48 §:ssä. Reservin kertausharjoituksilla pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä koulutetaan vaativampiin tehtäviin, perehdytetään asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin, harjoitetaan joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa ja mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

Lain 32 §:ssä säädetään kertausharjoitukseen määräämisestä. Kertausharjoitukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen. Määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista. Määräajasta voidaan asevelvollisen suostumuksella poiketa.

Koska kysymys on kansalaisvelvollisuuden täyttämisestä, joka vaikuttaa myös asevelvollisen muuhun ajankäyttöön, on perusteltua, että määräys annetaan hyvissä ajoin. Määräajasta voidaan kuitenkin asevelvollisen suostumuksella poiketa. Se on tarkoituksenmukaista, koska vapautusten takia osa kutsutuista jää harjoitukseen tulematta ja toisaalta on asevelvollisia, jotka ovat halukkaita tulemaan harjoitukseen lyhyelläkin varoitusajalla.

Lain 34 §:ssä säädetään kertausharjoituksesta vapauttamisesta. Kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen, jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen liittyvien syiden vuoksi erittäin tarpeellinen, jonka opintojen aloittaminen tai eteneminen tuntuvasti kärsisi ilman vapauttamista, jonka osallistuminen kertausharjoitukseen erityisen vakavasti haittaisi tai vahingoittaisi hänen työnantajansa toimintaa tai asevelvollisen muun erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi. Vapautusta haetaan kirjallisesti määräyksen antaneelta aluetoimistolta.

Koska kertausharjoitukset ovat lyhyitä, yleensä viikon tai kahden mittaisia, harjoituksen aiheuttamien haittojen tulee olla varsin tuntuvia, jotta vapautus voitaisiin myöntää. Työnantajalle aiheutuva haitta on perusteltavissa lähinnä silloin, kun kyse on yrityksen avainhenkilöstä tai, kun kyse on pienestä yrityksestä. Käytännössä vapautuksia kuitenkin myönnetään harvoin.

Lain 50 §:ssä säädetään velvollisuudesta osallistua kertausharjoitukseen. Reservissä oleva asevelvollinen on velvollinen osallistumaan kertausharjoitukseen. Harjoitusten yhteenlaskettu enimmäisaika on miehistöllä 40 päivää, miehistön erityistaitoa vaativiin ja miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutetulla 75 päivää, aliupseerilla, opistoupseerilla ja upseerilla 100 päivää.

Näiden aikamääreiden lisäksi asevelvollinen voidaan suostumuksensa mukaisesti määrätä hänen sodan ajan sijoituksensa mukaisen joukon kertausharjoitukseen enintään 20 päiväksi kalenterivuodessa, jos asevelvollinen on puolustusvoimille välttämätön joukon johtamisessa tai

koulutuksessa. Palvelukseen määrääminen edellyttää lisäksi asevelvollisen työnantajan kirjallista suostumusta, jos harjoitus tapahtuu työaikana.

Lain 111 §:ssä säädetään valituksen ja oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon. Palvelukseen määräämistä, koulutuksen keskeyttämistä, palveluksen keskeyttämistä ja huumausaineen käyttöä selvittävään tutkimukseen määräämistä koskeva päätös pannaan täytäntöön oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta huolimatta.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan valituksella on päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voi lykätä.

Rajavartiolaitos osallistuu rajavartiolain (578/2005) 3 ja 25 §:n perusteella valtakunnan puolustamiseen. Turvallisuuspoliittisen tilanteen muutos ja sen mukanaan tuoma uhkien monipuolistuminen korostavat aiempaa enemmän Rajavartiolaitoksen merkitystä keskeisenä osana puolustusjärjestelmää ja puolustusvalmiuden kohottamista. Rajavartiolaitoksen osallistuminen sotilaalliseen maanpuolustukseen on huomioitu puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen yhteisessä operatiivisessa suunnittelussa.

Puolustusvalmiuden kohottamista edellyttävässä tilanteessa rajajoukkojen ensisijaisena tehtävänä on tehostettu rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja sen ohella valtakunnan alueellisen koskemattomuuden turvaaminen ja sotilaallisten maanpuolustustehtävien valmistelu. Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan tasavallan presidentin asetuksella liittää puolustusvoimiin. Tämä on tarkoituksenmukaista siinä vaiheessa, kun valtakunnan alueelle kohdistuu suoranaista sotilaallista voimankäyttöä, eikä rajaturvallisuustehtävän hoitamiselle ole enää edellytyksiä.

Rajajoukoissa on reservissä olevien asevelvollisten lisäksi huomattava määrä Rajavartiolaitoksen virassa olevaa henkilökuntaa. Rajavartiolaitos vastaa omien sodan ajan rajajoukkojensa kertausharjoituksista. Käytännössä puolustusvoimat määrää asevelvolliset suunnitelman mukaisiin Rajavartiolaitoksen kertausharjoituksiin, varustaa joukot ja vastaa reserviläisten kustannuksista.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Kansainvälisen vertailun tavoitteena oli selvittää asevelvollisten käyttöä ja heidän oikeuksiaan erilaisissa tehtävissä. Tarkastelussa pyrittiin keskittymään maihin, jotka oloiltaan ja yhteiskunnalliselta kehitykseltään muistuttavat eniten Suomea. Vertailu oli kuitenkin haastavaa, sillä eri maissa jo pelkästään käsitteet asepalvelus, asevelvollinen, varusmies ja valmius ymmärretään eri tavoin.

Yleinen asevelvollisuus ei ole enää Euroopassa kovin yleistä. Asevelvollisuus on laajemmassa mittakaavassa käytössä Suomen lisäksi Sveitsissä, Itävallassa, Kreikassa ja Turkissa. Suppeammin asevelvollisuus on käytössä Norjassa, Tanskassa ja Virossa. Asevelvollisuus on yleistä myös Lähi-idässä, Etelä-Amerikassa sekä Keski- ja Kaakkois-Aasiassa.

Kansainväliseen vertailuun valittiin Ruotsi, Viro ja Norja. Vertailussa on keskitytty erityisesti siihen, miten kyseisissä maissa on varauduttu joustavaan valmiuden kohottamiseen. Ruotsin ja Norjan kohdalla vertailussa on keskitytty erityisesti heidän kodinturvajoukkoihin (hemvärnet Ruotsissa ja heimevernet Norjassa) ja Viron kohdalla maassa käytössä olevaan suojeluskuntatoimintaan (kaitseliit).

Näiden joukkojen merkitys on korostunut mm. siksi, että niiden varustukseen ja koulutukseen on panostettu entistä enemmän. Joukkoihin kuuluu yksiköitä, jotka ovat valmiudeltaan ja osaamiseltaan maidensa asevoimien terävintä kärkeä. Kyseiset joukot muodostavat näiden maiden puolustuksen nopeasti toimintavalmiudessa olevan koko maan kattavan ydinjoukon.

Ruotsi

Ruotsin koko maan kattavien ja noin 22 000 sotilaan vahvuisten kodinturvajoukkojen päätehtävänä on kriittisen infrastruktuurin suojaaminen valmiutta kohotettaessa. Näitä ovat esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvät kohteet. Rauhan aikana kodinturvajoukot voivat antaa myös virka-apua muille viranomaisille.

Kaikki kodinturvaan sijoitetut ovat vapaaehtoisia. Kodinturvajärjestelmä tarjoaakin varsin joustavan työkalun kriisin harmaaseen vaiheeseen. Kodinturvajoukkojen valmiutta voidaan kohottaa hallituksen antamalla niin kutsutulla Home Guard Alert -hälytyksellä ja kodinturvajoukkojen valmiutta voidaan kohottaa tarvittaessa ennen yleistä valmiuden kohottamista.

Kodinturvajoukkojen ikäjakauma on 18–70 vuotta. Keski-ikä on noin 40 vuotta ja kodinturvasotilaista 14 % on naisia. Sotilaat saavat koulutusta 4–13 päivää vuodessa tehtävästään riippuen. Kodinturvajoukkojen aseistus koostuu lähinnä jalkaväen kevyistä aseista. Kodinturvajoukoilla on henkilökohtainen varustus kotonaan, mutta pääasiassa asetta ei säilytetä kotona.

Kodinturvalla on merkittävä rooli vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen järjestämisessä ja vapaaehtoisorganisaatioiden koulutuksen koordinoinnissa.

Norja

Norjassa on käytössä valikoiva asevelvollisuus ja tämän lisäksi maa on laajentamassa asevelvollisuuden koskemaan myös naisia. Varusmiehet ohjataan asepalveluksen jälkeen ensin ns. puolustusvoimien vahvuuspooliin, josta tarvittava määrä henkilöitä siirretään muutaman vuoden kuluttua kodinturvajoukkojen reserviin. Toimintaa on tarkoitus kehittää siten, että asepalveluksen jälkeen varusmiehet ohjataan suoraan joko reserviin tai kodinturvajoukkoihin ilman välivaihetta. Osa reservistä olisi tarvittaessa palvelukseen kutsuttavia vapaaehtoisia, jotka harjoittelisivat esimerkiksi kolme viikkoa vuodessa. Loput asepalveluksen suorittaneet siirrettäisiin suoraan kodinturvajoukkoihin.

Kodinturvajoukoilla on tärkeä rooli Norjan aluepuolustuksessa ja yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämisessä. Muista Pohjoismaista poiketen ne perustuvat pääsääntöisesti asevelvollisuuteen. Vain pieni osa kodinturvajoukkojen henkilöstöstä on vapaaehtoisia. Kodinturvajoukot jakaantuvat maa-, meri- ja ilmavoimien yksiköihin. Niiden tehtäviin kuuluu ihmisten ja yhteiskunnan toimintojen suojeleminen, paikallisalueiden valvominen sekä tuen antaminen eri viranomaisille ja siviilitoimijoille.

Kodinturvajoukkojen vahvuus on noin 45 000 sotilasta. Palkatun henkilöstön osuus on vain noin prosentti koko vahvuudesta ja loput suorittavat osan asevelvollisuudestaan kodinturvajoukoissa tai ovat asevelvollisuutensa jo suoritettuaan halunneet vapaaehtoisesti jatkaa kodinturvajoukoissa.

Järjestelmän ansiosta Norjassa on suuri joukko reservin sotilaita, joiden valmius on erittäin hyvällä tasolla säännöllisen joukkokohtaisen harjoittelun ansiosta. Kodinturvajoukkojen merkityksen on nähty edelleen korostuneen, koska se soveltuu paikallisen luonteensa ja korkean valmiutensa vuoksi erityisen hyvin myös ns. hybridisodankäynnin keinojen torjumiseen.

Viro

Virossa on pakollinen varusmiespalvelus kaikille miespuolisille Viron kansalaisille. Lainsäädännön mukaan varusmiesjärjestelmän keskeisin tehtävä on sotilaallinen koulutus. Koulutuksen sisällössä huomioidaan sekä rauhan että sodan ajan tarpeet.

Virossa on käytössä suojeluskunta, joka on lakiin perustuva sotilaallinen maanpuolustusjärjestö. Suojeluskunta on maan puolustusvoimien komentajan alainen organisaatio. Toiminta on vapaaehtoista ja suojeluskunnan eri osien yhteenlaskettu jäsenmäärä on noin 17 400 henkilöä.

Kaitseliit jakautuu leireihin, joiden tehtävänä on muodostaa ja kouluttaa asevoimien alaisuuteen tarvittaessa alistettava taisteluosasto. Taisteluosastoja suunnitellaan käytettäväksi ensisijaisesti omalla vastuualueellaan. Suojeluskunnat harjoittelevat pääosiltaan noin neljä kertaa vuodessa ja harjoittelua tehdään yhdessä myös asevoimien kanssa.

2.3 Nykytilan arviointi

Puolustusministeriö pyysi pääesikunnalta näkemyksiä puolustusvoimien valmiuteen liittyvästä nykyisestä lainsäädännöstä ja siihen perustuvasta toimivallasta sekä turvallisuusympäristöstä aiheutuvasta tarpeesta uusille toimivaltuuksille. Pääesikunnan näkemyksen mukaan puolustusvoimien valmiuteen liittyvä lainsäädäntö on pääosiltaan toimivaa. Muuttunut turvallisuusympäristö aiheuttaa kuitenkin tarkastelutarpeita erityisesti asevelvollisuuslakiin (1438/2007).

Puolustusvoimien suorituskyky ja sen uskottavuus perustuvat kriisi- ja uhkatilanteissa kykyyn säädellä puolustusvalmiutta joustavalla, tilanteen edellyttämällä tavalla. Puolustusjärjestelmän valmius ja toimintavarmuus ehkäisevät kriisejä ennalta ja mahdollistavat puolustusvoimien suorituskyvyn joustavan kohottamisen kriisien ja uhkien edellyttämälle tasolle.

Kun puhutaan puolustusvoimien valmiuden säätelystä, käytetään termejä valmiuden tehostaminen ja valmiuden kohottaminen. Valmiuden tehostamisessa on kyse puolustusvoimien valmiuden säätelyn toimenpiteistä, joihin ryhdytään puolustusvoimien omalla päätöksellä, puolustusvoimien omin voimavaroin ja pääasiassa normaaliolojen toimivaltuuksin. Valmiuden kohottamisessa on kyse puolustusvoimien valmiuden säätelyn toimenpiteistä, jotka liittyvät sotilaallisen hyökkäyksen uhkaan ja jotka aloitetaan valtionjohdon päätösten ja puolustusvoimain komentajan käskyjen mukaisesti.

Puolustusvoimat voi tilanteen vaatiessa tehostaa valmiuttaan muun muassa tiedustelun, valvonnan ja kohteiden suojaamisen osalta omin, sisäisin toimenpitein. Valmiutta kohotettaessa voidaan kutsua reserviläisiä kertausharjoituksiin tai ylimääräiseen palvelukseen. Valmiutta pyritään kohottamaan joustavasti siten, että palvelukseen kutsutaan ne joukot, jotka ovat kulloisessakin tilanteessa tarpeen. Tätä varten asevelvolliset on jaettu käskytyseriin, joista osa kutsutaan palvelukseen jo valmiuden kohottamisen alkuvaiheessa.

Valmiuden kohottamiseen tähtääviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä jo ennen kuin Suomeen kohdistuu huomattavaa aseellista uhkaa. Tämä johtuu siitä, että Suomen sotilaallinen puolustus perustuu reserviläisarmeijaan, joka ei ole heti palvelukseen astuttuaan valmis osallistumaan aseelliseen toimintaan, vaan taisteluihin lähetettävät joukot on ensin harjoitettava niille suunnitelluissa kokoonpanoissa. Valmiuden joustavan kohottamisen kannalta olisikin ensiarvoisen tärkeää, että tarvittaviin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä nykytilaa joustavammin jo ennen ylimääräiseen palvelukseen kutsumisen edellytysten täyttymistä. Voimassaolevasta lainsäädännöstä puuttuvat tarpeeksi tehokkaat ja joustavat keinot tähän.

Muuttuneen turvallisuustilanteen seurauksena kertausharjoitusten osalta arvioitavaksi tulisi ottaa asevelvollisuuslaissa säädetyt kertausharjoitusmääräysten vähimmäisajat, sääntely kertausharjoitusten yhteenlasketuista enimmäisajoista sekä asevelvollisten ja työnantajan suostumus tietyissä tapauksissa.

Uusien uhkien vuoksi nykyisten menetelmien rinnalle tarvitaan keinoja joustavaan valmiuden kohottamiseen. Olisi tärkeää saada reserviläisten ydinjoukko liikkeelle mahdollisimman joustavasti tilanteen vaatiessa. Kertausharjoituksen ennakkoilmoituksen aikarajan muuttaminen ja kertausharjoitusmäärien rajoitteiden muuttaminen helpottaisivat tätä asiaa.

Rajavartiolaitoksen valmiuden kohottamisen alkutoimet toteutetaan sisäisin toimenpitein, ja kasvaneeseen intensiteettiin vastataan palkatun henkilöstön kohdentamisella tilanteen mukaisesti sinne, missä voimavaroja tarvitaan. Rajavartiolaitoksen osallistuminen sotilaalliseen maanpuolustukseen on huomioitu puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen yhteisessä operatiivisessa suunnittelussa. Rajavartiolaitoksen sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi voidaan joutua kutsumaan asevelvollisia rajajoukkojen kertausharjoitukseen. Joustavassa ja etupainoisessa valmiuden kohottamisessa kertausharjoituksiin kutsuttavista asevelvollisista merkittävä prosenttiosuus on Rajavartiolaitoksen rajajoukkoihin kuuluvia asevelvollisia.

Vaikka yhteiskunnallista turvallisuutta lähestyttäisiin sotilaallisesta näkökulmasta, samalla kehitettäisiin yleistä yhteiskunnallista valmiutta, joka puolestaan hyödyttää koko yhteiskuntaa. Esitetyt muutokset osaltaan helpottaisivat yhteiskunnan toimintaa, sillä joustava valmiuden kohottaminen normalisoisi muuttuneen turvallisuustilanteen, eikä tällöin muu osa yhteiskunnasta rasittuisi.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on laajentaa lainsäädännöllä keinoja, joilla pystytään reagoimaan aiempaa nopeammin muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen.

Tavoitteena on, että turvallisuustilanteisiin pystyttäisiin vastaamaan normaaliolojen keinoilla. Lähtökohtaisesti valmiutta säädellään jo nykyisin voimassaolevan puolustusvoimia koskevan lainsäädännön määrittämin toimivaltuuksin.

Esitykset ovat tarkoitettu käyttöön otettaviksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa ja nimenomaisesti toiminnan välittömään käynnistämiseen. Näitä ovat erittäin nopeat tilannekehitykset, kuten hybridiuhkat. Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun turvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin ole mahdollista.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Riittävän nopean reagointikyvyn takaamiseksi muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen ehdotetaan asevelvollisuuslakia muutettavaksi reserviläisten käytön suhteen.

Voimassaolevassa lainsäädännössä edellytetään, että asevelvollinen määrätään kertausharjoitukseen vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista. Esityksessä ehdotetaan, että tästä määräajasta voitaisiin poiketa tasavallan presidentin päätöksellä, jos kyse olisi sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen tarkoitetusta harjoituksesta ja Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve sitä edellyttäisi.

Ehdotetut sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen tarkoitetut kertausharjoitukset olisi tarvittaessa voitava käskeä nopeallakin aikataululla ja kattava osallistuminen niihin olisi harjoituksen tavoitteen toteutumisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen tarkoitetusta kertausharjoituksesta ei voisi tästä syystä hakea vapautusta samoilla perusteilla kuin tavanomaisesta kertausharjoituksesta, vaan vapautus olisi mahdollista myöntää samoilla perusteilla kuin vapautus ylimääräisestä palveluksesta. Vapautus voitaisiin siten myöntää vain, jos se olisi asevelvollisen perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamisen takia välttämätön. Vapautusta haettaisiin samassa menettelyssä kuin tavanomaisesta kertausharjoituksesta. Kuten muidenkin kertausharjoitusten osalta, vapautushakemuksen, oikaisuvaatimuksen tai valituksen vireilläolo ei oikeuttaisi jäämään pois harjoituksesta.

Edellä mainitun lisäksi ehdotetaan, että kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat eivät koskisi kertausharjoituksia, joilla mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen tarkoituksessa järjestettävän kertausharjoituksen tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta olisi välttämätöntä, etteivät laissa säädetyt määräajat estä harjoituksen tarkoituksenmukaista toteuttamista. Määräys voisi kuitenkin olla yksittäisen asevelvollisen osalta voimassa enintään 30 päivän ajan kerrallaan ja se olisi peruttava välittömästi, kun harjoituksen järjestämisen edellytykset ovat poistuneet.

Yhteiskunnallisesti tärkeiden toimintojen turvaaminen vaatii joukkoja, jotka ovat hyvin koulutettuja. Voimassa olevan lainsäädännön mukaiset kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat täyttyvät erityisesti avainhenkilöiden kohdalla. Lisäksi entistä monimutkaisempi teknologia vaatii harjoitteluun enemmän aikaa aikaisempiin asejärjestelmiin verrattuna. Joukkojen kouluttaminen ja osaamisen ylläpitäminen edellyttävät, että kertausharjoitusten yhteenlaskettuja enimmäisaikoja kasvatetaan. Esityksessä ehdotetaan siksi, että kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat kaksinkertaistettaisiin.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettujen muutosten taloudelliset vaikutukset aiheutuisivat yksittäisistä kertausharjoituksista, eli riippuisivat täysin siitä, kuinka paljon sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen liittyviä kertausharjoituksia jouduttaisiin käyttämään. Mahdollisuus määrätä reserviläisiä kertausharjoitukseen välittömästi olisi kuitenkin tarkoitettu erittäin poikkeukselliseksi menettelyksi. Kyseiset kertausharjoitukset koskisivat lisäksi joka tapauksessa rajattua joukkoa reservistä.

Toiminta katettaisiin pääasiassa puolustusvoimien toimintamenoista, mikä on suurimpana rajoitteena kertausharjoitusmäärien kasvattamiselle. Tilanteen mahdollinen pitkittyminen tai eskaloituminen voisi johtaa siihen, että puolustusvoimien olisi esitettävä valtioneuvostolle lisämäärärahaa toiminnan kulujen kattamiseen. Yhden reserviläisen kertausharjoituskustannukset ovat tällä hetkellä 168 euroa vuorokautta kohti, jolloin esimerkiksi 25 000 reserviläisen osalta vuorokauden hinnaksi tulisi 4,2 miljoonaa euroa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei olisi suuria vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Viranomaisten tehtävien ja toiminnan kannalta ehdotettu sääntely selkeyttäisi toimintaa ja lisäisi käytettävissä olevia toimintamalleja.

Viime vuosina kertausharjoitusten kasvaneet määrät ovat lisänneet vapautushakemusten määrää sekä niitä seuraavia oikaisuvaatimuksia ja valituksia. Yksittäinen sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen tarkoituksessa järjestetty kertausharjoitus voisi johtaa äkilliseen suureen määrään vapautushakemuksia ja niitä seuraavia oikaisuvaatimus- ja valitusprosesseja. Kyse olisi kuitenkin erittäin harvinaisesta ja poikkeuksellisesta tilanteesta, eikä esityksellä siten olisi vaikutuksia aluetoimistojen tai kutsunta-asiain keskuslautakunnan normaaliin toimintaan. Aluetoimistojen ja kutsunta-asiain keskuslautakunnan olisi kuitenkin syytä varautua myös tällaiseen poikkeukselliseen tilanteeseen.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä voi olla heijastevaikutuksia elinkeinoelämään sekä yleisesti yhteiskuntapolitiikkaan. Ehdotetut muutokset voisivat aiheuttaa haasteita työnantajalle sekä jossain määrin haitata asevelvollisen työnhakua. Erityisen haasteen välittömästi alkavaksi määrättävän kertausharjoituksen kohdalla asettaisi se, ettei asevelvollisilla tai heidän työnantajillaan olisi näissä tilanteissa välttämättä mahdollisuutta etukäteen varautua harjoituksen aiheuttamaan poissaoloon. Toisaalta kertausharjoituksissa opittavat erityistaidot voivat olla myös mahdollisuus tiettyihin tehtäviin haettaessa, minkä vuoksi on vaikea arvioida, mitkä olisivat esityksen lopulliset yhteiskunnalliset vaikutukset. Sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen liittyvät kertausharjoitukset koskisivat lisäksi pääasiassa reserviläisiä, joiden keskimääräinen ikä on noin 20–25 vuotta. Monet tähän ikäryhmään kuuluvista asevelvollisista eivät ole vielä vakituisesti työelämässä, minkä vuoksi työmarkkinoille aiheutuvien vaikutusten arvioidaan jäävän vähäisiksi.

Esitetyt muutokset toisaalta osaltaan helpottaisivat yhteiskunnan toimintaa, sillä joustava valmiuden kohottaminen normalisoisi muuttuneen turvallisuustilanteen, eikä tällöin muu osa yhteiskunnasta rasittuisi.

Koska asevelvollisuus on säädetty vain miehille, esityksen vaikutukset kohdistuisivat enemmän miehiin kuin naisiin.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitysluonnos on valmisteltu puolustusministeriössä kiinteässä yhteistyössä puolustusvoimien kanssa.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Puolustusministeriö pyysi esitysluonnoksesta lausunnon Tasavallan presidentin kanslialta, valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäministeriöltä, puolustusvoimilta, Rajavartiolaitokselta, Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä, Reserviläisliitto - Reservin Aliupseerien Liitto ry:ltä, Suomen reserviupseeriliitolta, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Valtion työmarkkinalaitokselta, KT Kuntatyönantajilta sekä Kirkon työmarkkinalaitokselta. Lausuntoja saatiin yhteensä 12.

Esityksen tavoitteita ja esityksen taustalla olevia perusratkaisuja pidettiin lausunnoissa yleisesti hyvinä ja tarpeellisina. Useassa lausunnossa tuettiin yleisesti asevelvollisuuslain muuttamista vastaamaan paremmin Suomen muuttunutta sotilaallista toimintaympäristöä.

Keskeisimmät lausunnoissa esitetyt huomiot koskivat kertausharjoituksen päätöksentekomenettelyä, sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, muutoksenhakumahdollisuutta, esityksen suhdetta ylimääräisen palveluksen järjestelmään sekä vaikutusten arviointia. Esitystä on kaikkien näiden osa-alueiden osalta kehitetty lausuntokierroksen jälkeen. Annettujen lausuntojen perusteella ehdotettua päätöksentekomenettelyä on muutettu siten, että päätöksen harjoituksen järjestämisestä tekisi aina tasavallan presidentti sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä puolustusministerin myötävaikutuksella. Lisäksi sotilaallisen valmiuden kohottamisen mahdollistavan kertausharjoituksen järjestämisen edellytyksiä on täsmennetty ja ehdotukseen on lisätty muutoksenhakuoikeus myös näiden harjoitusten osalta. Esityksen perusteluja on myös täsmennetty ottaen huomioon lausunnoissa esitetyt kannanotot erityisesti vaikutusten arvioinnin osalta.

Muut lausunnoissa esiin nostetut yksityiskohtaisemmat huomiot on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon asian jatkovalmistelussa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

32 §. *Kertausharjoitukseen määrääminen.* Kertausharjoituksen tarkoitus on asevelvollisuuslain 48 §:n mukaan pitää yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä kouluttaa vaativampiin tehtäviin, perehdyttää asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin, harjoittaa joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa sekä mahdollistaa sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

Kertausharjoituksen yksi tarkoitus on lainsäädännön mukaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista. Kertausharjoituskäskyn lähettäminen kolmea kuukautta lyhyemmässä ajassa edellyttää aina reserviläisen erikseen antamaa suostumusta.

Voimassa oleva säännös kolmen kuukauden kertausharjoituksen kutsumisajasta ei välttämättä tue sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen tarkoitusta, sillä reserviläisiä ei saada kutsuttua palvelukseen riittävän nopeasti. Sotilaallisen voiman uhka voi ilmetä monella eri tavalla ja turvallisuustilanne voi muuttua nopeasti. Viime aikojen kansainväliset kriisit ovat eskaloituneet hyvin nopeasti ja muuttuneeseen tilanteeseen on pystyttävä reagoimaan riittävän nopeasti ja oikealla tavalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä asevelvollinen kertausharjoitukseen 2 momentissa säädetystä kolmen kuukauden määräajasta poiketen. Tarvittaessa asevelvollinen voitaisiin siten määrätä harjoitukseen vaikka välittömästi. Momenttia olisi mahdollista soveltaa vain nimenomaisesti sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi järjestettävään kertausharjoitukseen ja vain, kun Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve edellyttäisi kolmen kuukauden määräajasta poikkeamista. Turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve voisi liittyä esimerkiksi Suomen lähialueella järjestettävään epätavanomaiseen sotilaalliseen harjoitukseen tai muuhun luonteeltaan uhkaavaksi kehittyvään tilanteeseen.

Päätöksen 3 momentissa tarkoitetun kertausharjoituksen järjestämisestä tekisi tasavallan presidentti puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä. Päätös tehtäisiin siten puolustusvoimain komentajan esittelystä ja komentaja myös varmentaisi päätöksen. Puolustusministerin olisi oltava läsnä esittelyssä ja lausuttava siitä käsityksensä, minkä lisäksi pääministerillä olisi oikeus olla läsnä ja lausua asiasta käsityksensä.

Päätökselle koko kertausharjoituksen kestosta ei ehdoteta säädettäväksi varsinaista aikarajaa, mutta päätös olisi peruutettava heti, kun se Suomen turvallisuusympäristössä ilmennyt tilanne, jonka takia harjoitus on järjestetty, sallii harjoituksen päättämisen. Yksittäisen asevelvollisen oikeusturvan ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on kuitenkin välttämätöntä, ettei kertausharjoitusmääräys ole voimassa määräämätöntä aikaa. Yksittäinen asevelvollinen voitaisiin siten määrätä harjoitukseen enintään 30 päiväksi kerrallaan, minkä jälkeen määräyksen tarpeellisuutta kyseisen asevelvollisen kohdalla olisi harkittava uudelleen. Harkittaessa määräysten kestoa ja mahdollista jatkamista tulisi ottaa huomioon erityisesti kyseisen asevelvollisen merkitys harjoituksen tarkoituksen kannalta sekä harjoituksen vaikutukset hänen perhe- ja taloudellisiin oloihinsa. Asevelvollinen voisi lisäksi hakea vapautusta harjoituksesta ehdotetun 34 §:n 2 momentin mukaisesti myös kesken harjoituksen.

Puolustusvoimat vastaisi tasavallan presidentin päätöksen täytäntöönpanosta. Puolustusvoimat siten määräisi asevelvolliset presidentin päätöksen nojalla ja sen asettamissa rajoissa kertausharjoitukseen ja päättäisi harjoituksen kestosta ja mahdollisesta jatkamisesta kunkin harjoitukseen määrätyn asevelvollisen osalta. Tasavallan presidentin päättäessä peruuttaa kertausharjoituksen, myös kaikki päätöksen nojalla annetut määräykset olisi välittömästi peruutettava.

Rajavartiolaitoksen kertausharjoitukseen määrättävien asevelvollisten osalta noudatetaan lisäksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) mukaisia päätöksentekomenettelyjä. Rajajoukkojen määräämiseen kertausharjoitukseen ehdotetun uuden 3 momentin mukaisesti sovellettaisiin käytännössä lain 7 §:ää, jonka mukaan tasavallan presidentti päättää rajajoukkojen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista sekä muista rajavartiolaitoksen sotilaallisia maanpuolustustehtäviä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista. Tasavallan presidentti tekee päätökset rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa sisäministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella.

Puolustussuunnitelman mukaisesti kertausharjoituksiin kutsuttavista asevelvollisista osa kuuluu rajajoukkoihin, joten puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyt tulee sovittaa yhteen käytännön tasolla kertausharjoituksia suunniteltaessa. Rajavartiolaitoksella on mahdollisuus kutsua rajajoukot rajavartiolaitoksen kertausharjoitukseen myös omasta aloitteestaan.

34 §. *Kertausharjoituksesta vapauttaminen.* Pykälässä säädetään kertausharjoituksesta vapauttamisen perusteista. Pykälässä lähdetään siitä, että vapautus kertausharjoituksesta vastaisi palvelukseen aloittamisajankohdan siirtoa. Kyseinen lähestymistapa ei kuitenkaan sovellu suoraan niihin tilanteisiin, joissa kertausharjoituksella mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Tällöin asevelvolliset on saatava mahdollisimman nopeasti ja kattavasti kutsuttua kertausharjoituksiin, jotta muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen pystyttäisiin vastaamaan tehokkaasti.

Pykälän ehdotetun 2 momentin mukaan kertausharjoituksesta, joka on määrätty 32 §:n 3 momentissa säädetyssä järjestyksessä, voitaisiin myöntää vapautus samoilla perusteilla kuin 9 luvussa säädetystä ylimääräisestä palveluksesta. Vapautus olisi siten mahdollista saada myös edellä mainitusta harjoituksesta, mutta edellytykset olisivat tavanomaista kertausharjoitusta tiukemmat. Vapautushakemus tehtäisiin sille aluetoimistolle, joka on määrännyt asevelvollisen kertausharjoitukseen. Vapautushakemuksesta annettuun päätöksen saisi tavallista kertausharjoitusta vastaavasti hakea oikaisua aluetoimistolta ja viimeisenä muutoksenhakuasteena valittaa kutsunta-asiain keskuslautakuntaan. Valitus olisi lain 114 §:n mukaisesti käsiteltävä kiireellisesti.

Määräys kertausharjoitukseen pantaisiin tavanomaisen kertausharjoituksen tavoin täytäntöön vapautushakemuksesta, oikaisuvaatimuksesta tai valituksesta huolimatta, eli muutoksenhaun vireilläolo ei oikeuttaisi jäämään pois harjoituksesta. Ottaen huomioon, että sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen mahdollistavaa kertausharjoitukseen olisi mahdollista määrätä asevelvollinen välittömästi, tosiasiallisesti kaikkia valituksia ei välttämättä pystyttäisi käsittelemään ennen harjoituksen alkamista tai edes sen päättymistä. Jälkikäteen mahdollista korvausta harjoituksesta aiheutuneesta vahingosta olisi kuitenkin mahdollista hakea vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisesti.

Ehdotetun 2 momentin lisäämisen myötä pykälän nykyinen 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi ja nykyinen 3 momentti vastaavasti 4 momentiksi. Pykälän 3 ja 4 momentteihin lisättäisiin lisäksi viittaus uuteen 2 momenttiin.

Pykälän 1 momentti pidettäisiin asiasisällöltään entisellään, mutta sen molempiin kieliversioihin tehtäisiin puhtaasti teknisiä korjauksia. Suomenkielisessä kieliversiossa korjattaisiin momentin 3 kohdan sanajärjestys nykyistä yksiselitteisempään muotoon. Ruotsinkielisessä kieliversiossa puolestaan 1 momentin terminologiaa muutettaisiin siten, että se on linjassa ehdotetun 2 momentin terminologian kanssa. Muutoksilla ei olisi vaikutuksia 1 momentin soveltamiseen, vaan kyse olisi puhtaasti teknisistä korjauksista.

50 §. Velvollisuus osallistua kertausharjoitukseen. Kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat kaksinkertaistuisivat ehdotuksen mukaan kaikissa kategorioissa. Käytännössä rajoitteeksi voisivat edelleen muodostua kertausharjoitusten yhteenlaskettujen enimmäisaikojen lisäksi taloudelliset mahdollisuudet.

Sotilaalliseen valmiuden joustavaan kohottamiseen perustuvia kertausharjoituksia ei otettaisi ehdotuksen mukaan huomioon kertausharjoituksen enimmäisaikoja laskettaessa, eivätkä ne siten vaikuttaisi enimmäisaikojen täyttymiseen.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että tarkoitettujen aikojen lisäksi asevelvollinen voidaan suostumuksensa mukaisesti määrätä hänen sodan ajan sijoituksensa mukaisen joukon kertausharjoitukseen enintään 20 päiväksi kalenterivuodessa, jos asevelvollinen on puolustusvoimille välttämätön joukon johtamisessa tai koulutuksessa. Kyseistä mahdollisuutta on käytetty puolustusvoimissa yksittäistapauksissa.

Kyseinen momentti ei kuitenkaan sovellu erityisen hyvin 32 §:n 3 momentin mukaisesti määrättyihin kertausharjoituksiin, sillä palvelukseen määrääminen edellyttäisi sen mukaan myös asevelvollisen työnantajan kirjallista suostumusta, jos harjoitus tapahtuu työaikana. Sotilaallisen valmiuden kohottamisen tarkoituksessa järjestettyyn kertausharjoitukseen määrääminen koskisi kansallista turvallisuutta ja edellyttäisi nopeaa reagointia, eikä työnantajan kirjallisen suostumuksen pyytäminen siksi sovi yhteen kertausharjoituksen tarkoituksen kanssa.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yleistä

Perustuslain 127 §:ssä maanpuolustus vahvistetaan jokaisen Suomen kansalaisen velvollisuudeksi. Maanpuolustus perustuu Suomessa yleiseen asevelvollisuuteen. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei kuitenkaan määritellä säännöksessä tarkemmin. Perustuslain hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp.) mukaan maanpuolustusvelvollisuus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan maanpuolustusvelvollisuus muodostaa sinänsä hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia (PeVL 9/2007 vp.), mutta rajoitusten hyväksyttävyyttä on lisäksi arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenver-

taisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua kaikissa suhteissa, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (esim. PeVL 1/1986 vp, PeVL 2/1987 vp, PeVL 3/1988 vp). Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia (esim. PeVL 9 ja 10/1985 vp).

Ehdotetut sotilaalliseen valmiuden joustavaan kohottamiseen liittyvät kertausharjoitukset ja kertausharjoitusvuorokausien enimmäismäärien kaksinkertaistaminen koskisivat käytännössä vain tiettyä osaa reservistä. Muutosehdotuksia tulee siten arvioida perustuslain 6 §:ssä turvatun kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt yhdenvertaisuuden kannalta ongelmattomana muun muassa erilaisia palvelusaikoja, kunhan ne perustuvat hyväksyttäviin seikkoihin. Hyväksyttävänä perusteena on pidetty muun muassa eri tehtävien vaatimia erilaisia koulutustarpeita (PeVL 37/1997 vp.). Erilaisia kertausharjoitusmääriä voidaan tältä osin arvioida samoilla perusteilla ja katsoa niihin olevan sinänsä hyväksyttävä peruste. Vaikutusten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulee lisäksi ottaa huomioon, että vaikka asevelvolliset sijoitetaan sodanajan joukkoihin puolustusvoimien päätöksellä, vaativampiin tehtäviin sijoittaminen perustuu suurelta osin myös henkilön omaan halukkuuteen. Kyseiset asevelvolliset ovat siten jo tehtäviin hakeutuessaan tietoisia siitä, että heille saattaa tehtäviin sijoittamisen myötä kertyä tavanomaista enemmän kertausharjoitusvuorokausia.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Lähtökohtaisesti kaikissa oikeutta tai velvollisuutta koskevissa asioissa tulee olla oikeus muutoksenhakuun. Perustuslakivaliokunta on ollut varsin tiukka asiaan liittyvissä kannanotoissaan (vrt. PeVL 32/2012 vp ja PeVL 51/2010 vp).

Esityksessä ehdotetaan, että sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen liittyvästä kertausharjoituksesta saisi hakea vapautusta samassa menettelyssä kuin tavanomaisesta kertausharjoituksesta, mutta edellytykset vapautuksen myöntämiselle olisivat tiukemmat. Edellytykset vapautuksen myöntämiselle olisivat ehdotuksen mukaan samat kuin vapautuksen myöntämiselle lain 9 luvussa säädetystä ylimääräisestä palveluksesta. Koska ehdotettu harjoitus olisi mahdollista määrätä alkamaan välittömästi, asevelvollisilla ja työnantajilla olisi tavanomaista harjoitusta huonommat mahdollisuudet varautua harjoituksesta aiheutuvaan poissaoloon. Tästä johtuen tavanomaisille kertausharjoituksille säädetyt vapautusedellytykset saattaisivat täyttyä laajastikin tällaisen harjoituksen kohdalla, mikä puolestaan voisi johtaa laajamittaisiin poissaoloihin harjoituksesta. Harjoituksen kansalliseen turvallisuuteen ja valmiuden kohottamiseen liittyvä tarkoitus huomioon ottaen on kuitenkin erittäin tärkeää, että harjoitukseen määrätyt asevelvolliset osallistuvat harjoitukseen laajasti. Edellytykset vapautuksen myöntämiselle onkin tästä syystä välttämätöntä säätää tiukemmiksi kuin tavallisen kertausharjoituksen osalta. Harjoituksesta voisi kuitenkin hakea vapautusta ja asia olisi mahdollista saattaa viime kädessä kutsunta-asiain keskuslautakunnan ratkaistavaksi. Asevelvollisilla olisi siten mahdollisuus saada asiansa riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettely

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelystä säädetään tarkemmin puolustusvoimista annetun lain 31—33 §:ssä. Ehdotuksen mukaan päätöksen valmiuden kohottamiseksi järjestettävästä harjoituksesta tekisi tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministerin tulisi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voisi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Perusoikeusrajoitusten täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja oikeasuhtaisuus

Lakiehdotuksen mukaisella sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen tähtäävän kertausharjoituksen järjestämisellä voisi olla tosiasiallisesti merkittävämmät vaikutukset asevelvollisten perusoikeuksiin kuin tavanomaisella kertausharjoituksella. Kertausharjoituksella olisi edellä mainittujen yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan lisäksi vaikutuksia ainakin asevelvollisen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §) sekä liikkumisvapauteen (PL 9 §). Kyseisiin harjoituksiin ei olisi mahdollista varautua tavanomaista harjoitusta vastaavasti etukäteen, eivätkä kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat koskisi niitä lainkaan. Ehdotettu kertausharjoitus olisi toisaalta mahdollista järjestää vain, kun Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve sitä edellyttäisi, eli edellytykset mainitun harjoituksen järjestämiselle olisivat selvästi tiukemmat kuin tavanomaisen kertausharjoituksen järjestämiselle. Määräys harjoitukseen voisi lisäksi kunkin asevelvollisen osalta olla voimassa enintään 30 päivää kerrallaan ja se olisi peruutettava välittömästi, kun harjoitukseen johtanut tilanne sen sallisi. Ottaen edellä mainittujen lisäksi huomioon se, että harjoitus voitaisiin järjestää vain tasavallan presidentin päätöksellä, ehdotettuun sääntelyyn liittyvien perusoikeusrajoitusten voidaan katsoa olevan kokonaisuutena arvioiden oikeasuhtaisia sekä riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

Hallitus katsoo edellä mainituilla perusteilla, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

asevelvollisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 34 ja 50 §, sekä
lisätään 32 §:ään uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

32 §

Kertausharjoitukseen määrääminen

— —

Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen sitä edellyttäessä voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia tasavallan presidentin päätöksellä määrätä 48 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen 2 momentissa säädetystä määräajasta poiketen. Määräys kertausharjoitukseen annetaan kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan.

Päätöksen 3 momentissa tarkoitetusta kertausharjoituksesta tekee tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitetussa päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Tasavallan presidentin päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii.

34 §

Kertausharjoituksesta vapauttaminen

Kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen:

1) jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen liittyvien syiden vuoksi erittäin tarpeellinen;

2) jonka opintojen aloittaminen tai eteneminen tuntuvasti kärsisi ilman vapauttamista;

3) jonka osallistuminen kertausharjoitukseen haittaisi tai vahingoittaisi erityisen vakavasti hänen työnantajansa toimintaa; tai

4) asevelvollisen muun erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Edellä 32 §:n 3 momentissa säädetyssä menettelyssä määrätystä kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen, jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamisen takia välttämätön.

Vapautusta haetaan kirjallisesti määräyksen antaneelta aluetoimistolta. Hakemukseen on liitettävä tarpeellinen selvitys 1 tai 2 momentissa tarkoitetusta perusteesta.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu hakemus ei ole pätevä syy jäädä pois palveluksesta.

50 §

Velvollisuus osallistua kertausharjoitukseen

Reservissä oleva asevelvollinen on velvollinen osallistumaan kertausharjoitukseen. Harjoitusten yhteenlaskettu enimmäisaika on:

1) miehistöllä 80 päivää;
2) miehistön erityistaitoa vaativiin ja miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutetulla 150 päivää;
3) aliupseerilla, opistoupseerilla ja upseerilla 200 päivää.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen aikojen lisäksi asevelvollinen voidaan suostumuksensa mukaisesti määrätä hänen sodan ajan sijoituksensa mukaisen joukon kertausharjoitukseen enintään 20 päiväksi kalenterivuodessa, jos asevelvollinen on puolustusvoimille välttämätön joukon johtamisessa tai koulutuksessa. Palvelukseen määrääminen edellyttää lisäksi asevelvollisen työnantajan kirjallista suostumusta, jos harjoitus tapahtuu työaikana.

Laillisen esteen takia määräaikana harjoitukseen saapumatta jääneen asevelvollisen on saavuttava harjoitukseen välittömästi esteen lakattua, jollei sotilasviranomainen ole antanut hänelle muuta määräystä.

Kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat ja 2 momentissa tarkoitettu suostumusmenettely eivät koske 32 §:n 3 momentissa säädetyssä menettelyssä määrättyjä kertausharjoituksia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 7 päivänä huhtikuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Puolustusministeri Jussi Niinistö

Liite
Rinnakkaisteksti

Laki

asevelvollisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 34 ja 50 §, sekä
lisätään 32 §:ään uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
32 §	32 §
Kertausharjoitukseen määrääminen	*Kertausharjoitukseen määrääminen*
	— — — — — — — — — — — — — —
	Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen sitä edellyttäessä voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia tasavallan presidentin päätöksellä määrätä 48 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen 2 momentissa säädetystä määräajasta poiketen. Määräys kertausharjoitukseen annetaan kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan.
	Päätöksen 3 momentissa tarkoitetusta kertausharjoituksesta tekee tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitetussa päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Tasavallan presidentin päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii.
34 §	34 §
Kertausharjoituksesta vapauttaminen	*Kertausharjoituksesta vapauttaminen*
Kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen:	Kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen:
1) jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen liittyvien syiden vuoksi erit-	1) jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen liittyvien syiden vuoksi erit-

täin tarpeellinen;
2) jonka opintojen aloittaminen tai eteneminen tuntuvasti kärsisi ilman vapauttamista;
3) jonka osallistuminen kertausharjoitukseen erityisen vakavasti haittaisi tai vahingoittaisi hänen työnantajansa toimintaa; tai
4) asevelvollisen muun erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Vapautusta haetaan kirjallisesti määräyksen antaneelta aluetoimistolta. Hakemukseen on liitettävä tarpeellinen selvitys 1 momentissa tarkoitetusta perusteesta.
Edellä 1 momentissa tarkoitettu hakemus ei ole pätevä syy jäädä pois palveluksesta.

50 §

Velvollisuus osallistua kertausharjoitukseen

Reservissä oleva asevelvollinen on velvollinen osallistumaan kertausharjoitukseen. Harjoitusten yhteenlaskettu enimmäisaika on:
1) miehistöllä 40 päivää;
2) miehistön erityistaitoa vaativiin ja miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutetulla 75 päivää;
3) aliupseerilla, opistoupseerilla ja upseerilla 100 päivää.
Edellä 1 momentissa tarkoitettujen aikojen lisäksi asevelvollinen voidaan suostumuksensa mukaisesti määrätä hänen sodan ajan sijoituksensa mukaisen joukon kertausharjoitukseen enintään 20 päiväksi kalenterivuodessa, jos asevelvollinen on puolustusvoimille välttämätön joukon johtamisessa tai koulutuksessa. Palvelukseen määrääminen edellyttää lisäksi asevelvollisen työnantajan kirjallista suostumusta, jos harjoitus tapahtuu työaikana.
Laillisen esteen takia määräaikana harjoitukseen saapumatta jääneen asevelvollisen on saavuttava harjoitukseen välittömästi esteen lakattua, jollei sotilasviranomainen ole antanut hänelle muuta määräystä.

täin tarpeellinen;
2) jonka opintojen aloittaminen tai eteneminen tuntuvasti kärsisi ilman vapauttamista;
3) jonka osallistuminen kertausharjoitukseen haittaisi tai vahingoittaisi erityisen vakavasti hänen työnantajansa toimintaa; tai
4) asevelvollisen muun erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.
Edellä 32 §:n 3 momentissa säädetyssä menettelyssä määrätystä kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen, jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamisen takia välttämätön.

Vapautusta haetaan kirjallisesti määräyksen antaneelta aluetoimistolta. Hakemukseen on liitettävä tarpeellinen selvitys 1 *tai 2* momentissa tarkoitetusta perusteesta.
Edellä 1 *ja 2* momentissa tarkoitettu hakemus ei ole pätevä syy jäädä pois palveluksesta.

50 §

Velvollisuus osallistua kertausharjoitukseen

Reservissä oleva asevelvollinen on velvollinen osallistumaan kertausharjoitukseen. Harjoitusten yhteenlaskettu enimmäisaika on:
1) miehistöllä *80* päivää;
2) miehistön erityistaitoa vaativiin ja miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutetulla *150* päivää;
3) aliupseerilla, opistoupseerilla ja upseerilla *200* päivää.
Edellä 1 momentissa tarkoitettujen aikojen lisäksi asevelvollinen voidaan suostumuksensa mukaisesti määrätä hänen sodan ajan sijoituksensa mukaisen joukon kertausharjoitukseen enintään 20 päiväksi kalenterivuodessa, jos asevelvollinen on puolustusvoimille välttämätön joukon johtamisessa tai koulutuksessa. Palvelukseen määrääminen edellyttää lisäksi asevelvollisen työnantajan kirjallista suostumusta, jos harjoitus tapahtuu työaikana.
Laillisen esteen takia määräaikana harjoitukseen saapumatta jääneen asevelvollisen on saavuttava harjoitukseen välittömästi esteen lakattua, jollei sotilasviranomainen ole antanut hänelle muuta määräystä.

Kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat ja 2 momentissa tarkoitettu suostumusmenettely eivät koske 32 §:n 3 momentissa säädetyssä menettelyssä määrättyjä kertausharjoituksia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .