

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ASEVELVOLLISUUSLAIN MUUT- TAMISESTA

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista lausuntoa asevelvollisuuslain (1438/2007) muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä 44/2016.

1 Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia.

Asevelvollisuuslain 48 §:ssä säädetään kertausharjoitusten yhdeksi tarkoituksiksi sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Asevelvolliset on kuitenkin lain 32 §:n mukaan määrättävä harjoitukseen vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista, eli tosiasialliset mahdollisuudet hyödyntää kertausharjoituksia valmiuden kohottamiseen ovat tällä hetkellä rajalliset. Aseellisen voiman käyttöä sisältäneet kriisit ovat viime vuosina tyypillisesti kehittyneet yllättävästi ja nopeasti, usein vain päivien tai viikkojen aikana.

Esityksen tavoitteena on kehittää Suomen kykyä vastata nopeasti muuttuviin turvallisuustilanteisiin. Tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetaan, että kertausharjoitukseen määräämistä koskevasta kolmen kuukauden määräajasta voitaisiin poiketa, jos 1) harjoituksessa olisi kyse sotilaallisen valmiuden joustavasta kohottamisesta ja 2) Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve tätä edellyttäisi.

Kolmen kuukauden määräajasta poikkeamisesta päättäisi lakiesityksen mukaan tasavallan presidentti Puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 32 §:n 2 momentissa säädettyssä menettelyssä. Puolustusministerin tulisi olla päätöksenteossa läsnä ja lausua asiasta käsityksensä, minkä lisäksi pääministerillä olisi oikeus olla läsnä ja lausua asiasta käsityksensä. Määräys ko. harjoitukseen voitaisiin esityksen mukaan antaa yksittäisen asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan ja harjoitus olisi peruttava heti, kun turvallisuustilanne sen salli.

Lakiesityksen mukaisesta nopeutetussa menettelyssä järjestetystä kertausharjoituksesta saisi hakea vapautusta samassa järjestyksessä kuin tavallisesta kertausharjoituksesta, mutta edellytykset vapautuksen myöntämiselle olisivat tiukemmat. Vapautus voitaisiin myöntää vain, jos se olisi asevelvollisen perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamisen takia välttämätön.

Edellä mainitun lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kertausharjoitusvuorokausien enimmäismäärät kaksinkertaistettaisiin nykyisestä. Enimmäismäärät ovat tällä hetkellä miehistöllä 40 päivää, miehistön erityistaitoa vaativiin ja miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutetulla 75 päivää sekä aliupseerilla, opistoupseerilla ja upseerilla 100 päivää. Yhteiskunnallisesti tärkeiden toimintojen turvaaminen vaatii joukkoja, jotka ovat hyvin koulutettuja ja entistä monimutkaisempi teknologia vaatii harjoitteluun enemmän aikaa aikaisempiin asejärjestelmiin verrattuna. Voimassa olevan lainsäädännön mukaiset kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat täyttyvätkin erityisesti avainhenkilöiden kohdalla, mikä voi aiheuttaa ongelmia puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen suorituskyyvylle.

Ehdotetussa nopeutetussa menettelyssä järjestettyjä kertausharjoituksia ei laskettaisi mukaan harjoitusvuorokausien enimmäismääriin.

2 Esityksen suhde perustuslakiin

Maanpuolustus vahvistetaan perustuslain 127 §:ssä jokaisen Suomen kansalaisen velvollisuudeksi. 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 kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös 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.

Esityksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen 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. Käittelyn 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 puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa säädettyssä menettelyssä. Puolustusministerin tulisi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voisi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Ministerin myötävaikutus toteutuisi siten päätöksenteossa puolustusministerin läsnäolovelvollisuuden kautta.

Perusoikeusrajoitusten täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja oikeasuhtaisuus

Lakiehdotuksen mukaisella sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen tähtäävän kertausharjoituksen järjestämisellä voisi olla tosiasiallisesti merkittävämmät vaikutukset asevelvollisten perusoikeuksiin kuin tavanomaisella kertausharjoituksella. Harjoituksella olisi edellä mainitun yhdenvertaisuuden lisäksi vaikutuksia ainakin asevelvollisen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §) sekä liikkumisvapauteen (PL 9 §). Vaikutukset aiheutuisivat pääasiallisesti siitä, ettei harjoituksiin olisi mahdollista varautua tavanomaista harjoitusta vastaavasti etukäteen, eivätkä kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat koskisi niitä lainkaan.

Ehdotettu valmiudellinen kertausharjoitus on tarkoitettu erittäin poikkeukselliseksi menettelyksi, joka olisi käytettävissä vain, kun Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve edellyttäisi valmiuden kohottamista kertausharjoituksen avulla. Määräys valmiuden kohottamiseksi järjestettävään harjoitukseen voisi kunkin asevelvollisen osalta olla lisäksi voimassa enintään 30 päivää kerrallaan ja se olisi peruutettava välittömästi, kun harjoitukseen johtanut tilanne sen sallisi. Käytännössä harjoitukseen määrättävät olisivat pääsääntöisesti henkilöitä, jotka ovat vapaaehtoisesti hakeutuneet valmiuden kohottamisen kannalta keskeisiin tehtäviin.

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.

3 Säättämisjärjestys

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu laki ei sisällä säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain kanssa ja esitys voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisesti tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.