

Olli Mäenpää
10.5.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 44/2016 vp)

Päätösvallan käyttö ja toimivallan määrittely

Asevelvollisuuslain 32 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin sanamuodon mukaan tasavallan presidentti määräisi asevelvolliset kertausharjoitukseen, joka järjestään sotilaallisen valmiuden joustavaksi kohottamiseksi. Säännös näyttäisi määrittelevän tasavallan presidentille päätösvallan antaa jokaista yksittäistä asevelvollista velvoittava määräys kertausharjoitukseen. Määräys annettaisiin ”kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan”, joten tasavallan presidentti antaisi säännöksen sanamuodon mukaan ilmeisesti lukuisia yksittäisiä määräyksiä samaan kertausharjoitukseen. Myös yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä asevelvollinen kertausharjoitukseen.

Sääntelyä, jossa tasavallan presidentti tekisi lukuisan joukon yksittäisiin henkilöihin kohdistuvia velvoittavia hallintopäätöksiä, ei voitaisi pitää onnistuneena useasta syystä. Tasavallan presidentti ei yleensä tee hallintopäätöksiä lähinnä nimityspäätöksiä lukuun ottamatta. Ehdotusta voidaan pitää yleisemminkin ongelmallisena tasavallan presidentin valtiosääntöisen aseman kannalta. Koska lakiehdotuksen tarkoittamilla määräyksillä on olennaisia oikeus- ja perusoikeusvaikutuksia, päätöksentekoon kohdistuvan oikeusturvan takeet pitäisi perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä tällaisessa tapauksessa varmistaa erikseen sekä menettelyn että muutoksenhaun kannalta. Tämä johtuu siitä, että hallintolakia ei ole tarkoitettu yleensä sovellettavaksi valtioelimenä toimivaan tasavallan presidenttiin (HE 72/2002 vp, s. 47; HaVM 29/2002 vp, s. 5). Tasavallan presidentti ei myöskään ole viranomainen, jonka päätöksistä valitetaan hallintolainkäyttölain mukaan.

Asevelvollisuuslain 32 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 4 momentin mukaan tarkoituksena kuitenkin ilmeisesti olisi, että tasavallan presidentti tekisi ainoastaan päätöksen lain 48 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun, sotilaallisen valmiuden joustavaksi kohottamiseksi tarkoitetun kertausharjoituksen järjestämisestä. Myös säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ”pätöksen valmiuden kohottamiseksi järjestettävästä harjoituksesta tekisi tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä” (s. 16).

Pätöksen ehdotuksessa tarkoitettun kertausharjoituksen järjestämisestä tasavallan presidentti tekisi sotilaskäskyasiana. Yksittäisen asevelvollisuuden määräämisestä kertausharjoitukseen sen sijaan olisi nähtävästi tarkoitus tai ainakin voitaisiin päättää asevelvollisuuslain määräämällä tavalla. Vaikka voimassa oleva laki ei tältä osin sisällä täysin selkeää toimivaltamäärittelyä, näyttäisi siltä, että toimivalta kuuluisi yleensä aluetoimistolle,

jolla on asevelvollisuuslain 8 §:n mukaan yleinen toimi- ja päätösvalta asevelvollista koskevassa asiassa.

Koska ehdotetulla päätösvalan käytöllä on periaatteellinen vaikutus tasavallan presidentin asemaan ja merkittäviä perusoikeusvaikutuksia, sen perusteita tulisi olennaisesti selkiyttää. Myös toimivallan perusteiden määrittelyä on ilmeisesti paikallaan täsmentää.

Yhdenvertaisuus

Lakiehdotuksen tarkoittamiin kertausharjoituksiin määrättäisiin reserviin kuuluvia asevelvollisia ennalta määrittelemätön määrä. Harjoitusten luonne ja tarkoitus huomioon ottaminen tämä ei sinänsä aiheuta ongelmia yhdenvertaisuuden kannalta.

Vastaava arvio voidaan esittää siitä, että vapautus 32 §:n 3 momentin tarkoittamista kertausharjoituksista voitaisiin myöntää suppeammin perustein kuin muista kertausharjoituksista.

Perusoikeusrajoitukset

Velvollisuutta osallistua kertausharjoituksiin koskevat säännökset asevelvollisuuslaissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunnalla ei ollut niihin huomauttamista. Ehdotuksen keskeinen ero voimassa olevaan lakiin on kertausharjoitusajan kaksinkertaistaminen.

Lakiehdotuksen mukaan kertausharjoitusten enimmäisajan korottamiselleen kaksinkertaiseksi on hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet, jotka liittyvät myös perustuslain 127 §:ssä säädettyyn jokaisen Suomen kansalaisen maanpuolustusvelvollisuuteen. Maanpuolustusvelvollisuus on sinänsä hyväksyttävä peruste rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia. Siitä aiheutuvien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä on kuitenkin arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 9/2007 vp). Edellytykset pidempien määräaikojen soveltamiselle ovat riittävän tiukat ja päätöksen kertausharjoitusten järjestämisestä tekisi tasavallan presidentti. Ehdotus ei tältä osin vaikuta olennaisella tavalla perusoikeuksiin vaikuttavien rajoitusten ongelmallisuutta lisäävästi.

Oikeusturva

Kertausharjoitukseen määrittämistä samoin kuin siitä vapauttamista koskevaan päätöksen voi hakea muutosta viime kädessä kutsunta-asian keskuslautakunnalta, jonka päätökseen ei asevelvollisuuslain 112 §:n mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä oikeusturvamenettelyä riittävänä siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan, jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 9/2007 vp).