

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 44/2016 vp eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys ja arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia voimassa olevan asevelvollisuuslain kertausharjoituksiin määräämistä koskevaan sääntelyyn. Tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan lisätä kykyä vastata nopeasti muuttuviin turvallisuustilanteisiin. Perustelujen mukaan esityksessä tarkoitetut menettelyt on tarkoitettu käyttöön otettaviksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa ja nimenomaisesti toiminnan välittömään käynnistämiseen. Näitä ovat erittäin nopeat tilannekehitykset, kuten hybridiuhkat. Hallituksen esityksessä todetaan tältä osin, että ”kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun turvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin ole mahdollista.” Toisaalta mikään hallituksen esityksessä ei viittaa siihen, että kysymys olisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista ja niihin liittyvästä sääntelystä, vaan siltä osin esitys johtaa perusoikeuksien rajoituksiin, kysymys on normaalioloihin liittyvästä rajoittamisesta eikä asiaa niin ollen tule arvioida perustuslain 23 §:n valossa.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiksi tässä suhteessa nousevat kertausharjoitukseen määräämistä ja siitä vapauttamista koskevat säännökset. Hallituksen esitys merkitsee tältä osin voimassa olevaa lainsäädäntöä syvälleikäyvämpää puuttumista kertausharjoituksiin määrättävien perusoikeuksiin. Yleisesti ottaen kysymys on puuttumisesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen sekä perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattuun liikkumisvapauteen. Kertausharjoitukseen määrättävän henkilökohtaisista olosuhteista riippuen kysymys voi lisäksi olla mm. perhe-elämän suojaan, sivistyksellisiin oikeuksiin sekä elinkeinovapauteen kohdistuvista rajoituksista.

Ehdotettujen rajoitusten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on syytä pitää niitä linjauksia, jotka perustuslakivaliokunta teki arvioidessaan voimassa olevan asevelvol-

lisuuslain perustuslainmukaisuutta (ks. PeVL 9/2007 vp). Kuten valiokunta tuolloin totesi, perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus on sinänsä yksi asevelvollisuussäätelyn valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä määrittävä tekijä. Kun kysymys on perustuslaissa vahvistetusta velvollisuudesta, muodostaa se sinänsä perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta hyväksyttävän perusteen rajoittaa myös reservissä olevien perusoikeuksia. Se, että rajoituksille on osoitettavissa perustuslain näkökulmasta selvästi hyväksyttävä peruste ei vielä sinänsä luonnollisestikaan tee mistä tahansa rajoituksesta sallittua. Kutakin rajoitusta on arvioitava erikseen perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (HE 309/1995 vp, s. 24—25). Tämä merkitsee, kuten valiokunta asevelvollisuuslakia säädettäessä totesi, että rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä asevelvollisten oikeusturvaan. (PeVL 9/2007 vp, s. 2-3).

Arviointi

Kertausharjoituksiin määrääminen ja siitä vapauttaminen (32 § ja 34 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kertausharjoituksiin määräämistä koskevaan 32 §:ään uudet 3 ja 4 momentti. Niiden perusteella asevelvollisuuslain 32 §:n 2 momentissa säädetystä ja kertausharjoitukseen määräämistä koskevasta kolmen kuukauden määräajasta voitaisiin poiketa tasavallan presidentin päätöksellä, jos kyse olisi sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen tarkoitetusta harjoituksesta ja Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve sitä edellyttäisi.

Päätöksentekomenettely asiassa noudattaa perusteiltaan puolustusvoimista annetun lain 31—33 §:ssä säädettyä menettelyä sotilaskäskyasioissa. Ehdotus vastaa nähdäkseni muutoinkin perustuslain 58 §:n 5 momentin vaatimusta siitä, että tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Ehdotus ei päätöksentekomenettelyä koskevan säätelyn osalta muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, asevelvollinen voitaisiin ehdotuksen perusteella määrätä kertausharjoitukseen periaatteessa välittömästi, minkä seurauksena hänelle ei jäisi lainkaan aikaa tehdä sellaisia henkilökohtaiseen elämään liittyviä järjestelyjä, joita harjoituksen osallistuminen saattaisi edellyttää. Ehdotetun asevelvollisuuslain 50 §:n mukaan kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat ja 2 momentissa tarkoitettu suostumusmenettely eivät koske 32 §:n 3 momentissa säädettyssä menettelyssä määrättyjä kertausharjoituksia.

Ehdotukset merkitsevät varsin syvälle käyvää puuttumista varsinkin perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Tälle rajoitukselle on kuitenkin osoitettavissa

hyväksyttävä, painoarvoltaan merkittävä peruste, joka liittyy sekä perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuutta koskevaan säännökseen että nyt ehdotetussa säännöksessä mainittuun ja hallituksen esityksen perusteluissa täsmennettyyn turvallisuusympäristössä ilmenevään tarpeeseen. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on puolestaan sillä, että 32 §:n 3 momentissa säädettyssä menettelyssä kertausharjoitukseen määrätty asevelvollinen voi ehdotetun 34 §:n säännöksen perusteella hakea vapautusta, jos vapautus on asevelvollisen perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamisen takia välttämätön. Velvollisuus osallistua kertausharjoituksiin välittömästi ei siten olisi ehdoton. Lisäksi määräys kertausharjoitukseen annetaan kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan, mikä osaltaan alentaa kertausharjoituksiin määräämisestä aiheutuvan perusoikeusrajoituksen astetta.

Jonkinasteiseksi ongelmaksi kuitenkin muodostuu, että 32 §:n 2 momentin säännöksen perusoikeusvaikutuksia kaventava 34 §:n 2 momentin asevelvollisen vapautusta koskeva säännös on soveltamisalaltaan varsin rajattu. Se koskee sanamuotonsa mukaan vain sellaisia tilanteita, joissa vapautusta voidaan pitää välttämättömänä asevelvollisen perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamisen kannalta. Tällaisten välttämättömien tarpeiden huomioonottamista voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti siltä kannalta perusteltuna, että ne liittyvät myös perusoikeuksina turvattuihin oikeuksiin, kuten perustuslain 10 §:n turvamaan yksityis- ja perhe-elämän suojaan tai perustuslain 18 §:ssä jokaiselle taattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa lain mukaan valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Toisaalta samalla perusteella voidaan kysyä, eikö myös perustuslain 16 §:ssä tarkoitettuun sivistyksellisiin oikeuksiin liittyville välttämättömille tarpeille tulisi antaa vastaava merkitys. Esimerkkinä voidaan viitata vaikkapa siihen sinänsä hypoteettiseen, mutta periaatteessa mahdolliseen tilanteeseen, jossa henkilö menettää kertausharjoituksiin määräämisen seurauksena oikeutensa suorittaa jokin tutkinto, kun tutkinnonsuorittamisoikeus vanhenee kertausharjoitusten aikana. Tällaiset tilanteet ovat epäilemättä harvinaisia, mutta tilanteiden harvinaisuus ei luonnollisestikaan tee yksilöiden perusoikeuksien toteutumiseen liittyvän asian valtiosääntöoikeudellista merkitystä tyhjäksi. Nähdäkseni perusoikeuksien rajoitukseen liittyvän oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta olisi perusteltua, jos ehdotetun 34 §:n 2 momentin säännöstä muutettaisiin siten, että 32 §:n 3 momentissa säädettyssä menettelyssä määrätystä kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa myös asevelvollinen, jonka opintojen suorittaminen välttämättä edellyttää vapautusta.

Ehdotettu 32 §:n 3 momentti ei ole täysin ongelmaton myöskään täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Ehdotuksen mukaan asevelvollinen voidaan määrätä kertausharjoituksiin, jos Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve sitä edellyttää. Tällainen yleisesti vain tiettyyn tarpeeseen, vaikka vain vähäiseenkin, liittyvä kriteeri on varsin avoin eikä se oikeastaan varmista perusoikeuksien rajoitusten rajaamista vain välttämättömään. Vaikka kaik-

kia Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviä tarpeita ei varmastikaan ole mahdollista etukäteen laissa määritellä ja vaikka ehdotetussa 32 §:n 4 momentissa tarkoitettu päätöksentekomenettely vähentäneekin harkintavallan väärinkäyttöön liittyviä riskejä, pitäisin perusteltuna – kun kysymys on kuitenkin hyvin nopealla aikataululla toteutettavasta varsin syvälle käyvästä puuttumisesta henkilökohtaiseen vapauteen – että kertausharjoituksiin määräämistoimivalta rajattaisiin tässä tilanteisiin, joissa Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve sitä *välttämättä* edellyttää.

Muilta osin en pidä esitystä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.