

Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 44/2016 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Kuten vuoden 2007 asevelvollisuuslain säätämisen yhteydessä annetusta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 9/2007 vp) käy seikkaperäisesti ilmi, asevelvollisuus ja sen toteuttamiseksi säädetty palveluvelvollisuuden muodot kajoavat monin tavoin yksilön perusoikeuksiin. Siksi niiden tueksi tarvitaan selkeä valtiosääntöinen perustuslaintasoinen oikeusperusta. Sellaisena toimii perustuslain 127 §:n 1 momentin säännös jokaisen Suomen kansalaisen velvollisuudesta osallistua ”isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään”. Perustuslainkohdasta seuraa sekä sisällöllisiä että maantieteellisiä ehtoja niille palveluvelvollisuuksille, joita sen nojalla voidaan säätää. Palveluvelvollisuuksista puolestaan seuraa moninaisia rajoituksia perusoikeuksiin – kuten esimerkiksi henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 §), yksityis- ja perhe-elämän suojaan (PL 10 §), liikkumisvapauteen (PL 12 §) ja oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (PL 18 §). Kun velvollisuudet ovat asteeltaan pitkälle meneviä, niiden kohdentamiseen ja niistä vapauttamiseen liittyy myös syrjinnän kieltoon (PL 6 §) liittyviä kysymyksiä.

Kaikki nämä ongelmat on tyydyttävällä tavalla ratkaistu asevelvollisuuslaissa, joka on säädetty tavallisena lakina perustuslain 127 §:ään tukeutuen ja jonka perusoikeusrajoituksiksi muodostuvat säännökset on laadittu täsmällisiksi, tarkkarajaisiksi ja asianmukaiset oikeussuojatakeet turvaaviksi. Perustuslakivaliokunta edellytti silloiseen hallituksen esitykseen eräitä korjauksia, jotka koskivat ehdotuksia asevelvollisten työvelvollisuudesta puolustusvoimien ulkopuolella, asetuksenanto-valtuuksista ja oikeusturvajärjestelyistä (ks. PeVL 9/2007 vp). Korjausten toteuttamisen jälkeen laki voitiin hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Valitettavasti nyt käsitellyssä oleva hallituksen esitys ei edusta samaa lainvalmistelun huolellisuutta ja perusoikeustietoisuutta kuin vuoden 2007 esitys. Nyt käsitellyssä olevan esityksen perusajatuksena on asevelvollisten velvollisuuksien merkittävä lisääminen kertausharjoitusten osalta: kertausharjoitusten yksilölliset enimmäismäärät

kaksinkertaistettaisiin, ja niiden rinnalle tuotaisiin lakisääteisistä enimmäismääristä riippumaton uusi kertausharjoituksiin osallistumisen velvoite, kun tietty harjoitus määrätään ”sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen” tarkoituksessa. Viimeksi mainitussa tilanteessa ei liioin sovellettaisi kertausharjoituksiin muutoin liittyvää kolmen kuukauden ilmoitusaikaa, mikä puolestaan tekisi tyhjäksi oikeuden hakea pätevin syin vapautusta kertausharjoituksesta.

Ehdotus on epäonnistunut. Asevelvollisuuslain 32 §:ään lisättäisiin säännökset kokonaan uudeltaisesta kertausharjoituksen alalajista, jonka näennäinen oikeutus haettaisiin harhaanjohtavalla viittaussäännöksellä nykyisen 48 §:n 4 kohtaan, jonka mukaan kertausharjoitusten tarkoituksiin kuuluu tai voi kuulua ”sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen”. Nykyisessä laissa kyseessä ei kuitenkaan ole kertausharjoitusten erillinen toteuttamismuoto vaan yksi kertausharjoitusten rinnakkaisista tarkoituksiperistä. Nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys tukeutuu siihen lakitekniiseen kauneusvirheeseen, ettei 48 §:n nelikohtaisen luettelon viimeistä kohtaa tavanomaiseen tapaan edellä ”ja” taikka ”tai”-sana. Asevelvollisuuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen 48 §:n niukoista perusteluista ja pykälän sanamuodosta kuitenkin on selkeästi ymmärrettävissä, että kyse todellakin on vain kertausharjoitusten tarkoituksiperiä koskevasta säännöksestä, ei erillisestä kertausharjoitusten alalajista. Kertausharjoitusten tarkoituksiperien joukossa 4 kohta on edeltäviä kohtia täydentävä ja niille rinnakkainen tarkoitus, eikä suinkaan kertausharjoitusten erillinen muoto. Asevelvollisuuslain 48 §:ää tulee lukea siten, että yksittäisen kertausharjoituksen tarkoituksiperiin voi kuulua *myös* 4 kohdassa ilmaistu tarkoitus 1-3 kohtien rinnalla, mutta mikään kyseisessä säännöksessä tai sen esitöissä ei ilmaise, että 4 kohta yksinään voisi oikeuttaa kertausharjoituksiin määräämisen ja johtaa kokonaan uudentyyppisen kertausharjoituslajin konstruktion.

Tämä käy selväksi myös, kun katsotaan nykyisen lain 9 luvun säännöksiä ylimääräisestä palvelusta. Nyt ehdotettu sääntely olisi päällekkäinen 82 ja 83 §:n kanssa siten, ettei sotilaallisen valmiuden kohottamista tavoittelevan kertausharjoituksen ja ”normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa” kysymykseen tulevan ylimääräisen palvelun välillä ole mitään todellista eroa. Tämä ilmenee myös siitä, että hallituksen ehdotuksessa on ehdotettu tasavallan presidentin kytkemistä mukaan ehdotetun uudentyyppisen kertausharjoituksen määräämiseen. Tältäkin osin asia on jo asianmukaisesti säännelty 83 §:ssä ylimääräisenä palveluna. Selkeästi epäonnistuneesti ja valtiosääntöisiin toimivaltasuhteisiin sopimattomasti nyt kuitenkin ehdotetaan 32 §:ssä, että tasavallan presidentti itse määräisi asevelvollisia kertausharjoituksiin – eikä 83 §:n tavoin päättäisi siitä, että puolustusvoimat voi määrätä heitä ylimääräiseen palvelukseen. Esityksen perusteluissa on esimerkkinä mainittu, että uudentyyppisiin kertausharjoituksiin voitaisiin kerrallaan määrätä 25.000 miestä. Ei ole mitään mieltä siinä, että tasavallan presidentti kerralla antaisi 25.000 yksilöllistä hallintopäätöstä. Käsittelyssä olevan hallituksen esityksen laatijat eivät ole olleet tehtäviensä tasalla lainvalmistelijoina. Eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan arvon mukaista ei ole joutua käsittelemään näin huonosti valmisteltua esitystä.

Siirryn nyt varsinaiseen säätämisjärjestysarvioon. Perustuslain perusoikeussäännösten kannalta hallituksen esityksen 32 §:ssä ehdotettu kertausharjoitusten uusi muoto on kahdesta syystä perustuslain kanssa ristiriidassa.

Ensinnäkin kyseessä on useisiin perusoikeuksiin vakavalla tavalla kajoava yksilöllinen palveluvollisuus, jolle ei ole esitetty sellaista hyväksyttävää perustetta, joka täyttäisi perusoikeusrajoituksille asetettavan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen. Nykyinen ylimääräistä palvelua koskeva sääntely on otettavissa käyttöön tasavallan presidentin päätöksellä ”normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa” (83 §). Ehdotetun uuden kertausharjoitusmuodon käyttöönoton edellytyksistä nyt käsittelyssä olevassa esityksessä esitetään hyvin epämääräisiä ja keskenään ristiriitaisia näkemyksiä:

- Asiaa koskevassa perussäännöksessä (32 §:n 3 momentti) käytetään avointa ja epämääräistä ilmaisua ”Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve”, jolla voidaan tarkoittaa melkein mitä hyvänsä.
- Mielikuva ehdotetun sääntelyn ei-hyväksyttävästä epämääräisyydestä saa vahvistusta yleisperustelujen johdanto-osasta, joka aloitetaan latteudella ”Suomen puolustuksen toimintaympäristö on muutoksessa”, jota seuraa epämääräisiä viittauksia mm. energiariippuvuuteen, hybridiuhkiin, kybertoimintaan jne.
- Varsinainen pääperustelu uudelle kertausharjoitusmuodolle tuntuisi olevan sivun 7 lopussa olevassa virkkeessä: ”Valmiuden joustavan kohottamisen kannalta olisikin ensiarvoisen tärkeää, että tarvittaviin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä nykytilaa joustavammin *jo ennen ylimääräiseen palvelukseen kutsumisen edellytysten täyttymistä*” (korostus lisätty). Virke on kuitenkin harjaanjohtava, koska ylimääräisen palvelun määrääminen on nykyisen lain mukaan mahdollista joustavasti *jo* ”normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa”. Uudelle kertausharjoitusmuodolle ei jää mitään todellista käyttöalaa.
- Äsken lainattu perustelu on samalla selvästi ristiriidassa sen kanssa, että heti esityksen seuraavalla sivulla 8 sanotaan: ”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*” (korostukset lisätty). Tällä perusteella näyttäisi, että uuden kertausharjoitusmuodon käyttöönotto on *korkeamman* kynnyksen takana kuin ylimääräinen palvelus. Ylimääräinen palvelus on toteutettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa, kun taas ehdotettu kertausharjoitusten uusi muoto samaan aikaan edellyttää poikkeusoloja ja toisaalta muka olisi käytettävissä ennen kuin ylimääräiseen palveluun kutsumisen edellytykset täyttyvät.

Edellä sanotuista ongelmista seuraa, ettei ehdotettu kertausharjoitusten uusi muoto täytä perusoikeusrajoituksille asetettavia vaatimuksia hyväksyttävästä tarkoituksesta sekä sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Toiseksi ehdotettu sääntely on myös oikeusturvasyistä (PL 21 §) perustuslain vastainen. Nykyisen lain mukaan kutsu kertausharjoituksiin on annettava kolme kuukautta etuajassa

(32.2 §). Tällöin kutsun saaneella on tehokas mahdollisuus hakea vapautusta varsin laajoin erilaisin perustein (34.1 §). Vaikka vapautuksen hakeminen ei itsessään ole pätevä peruste jäädä pois harjoituksesta (nykyinen 34.2 §), kolmen kuukauden varoaika tekee vapautusperusteista realistisia ja varmistaa yksilön oikeusturvan. Nyt hallituksen esityksessä ehdotettu kertausharjoitusten uusi muoto poistaa kolmen kuukauden varoajan (ehdotettu 32.3 §) ja lisäksi olennaisesti kaventaa lakisääteisiä vapauttamisperusteita (ehdotettu 34.2 § joka sulkee pois vapauttamisperusteet 2-4 ja olennaisesti kaventaa perustetta 1). Jäljelle jää vain tilanne, jossa vapautus on asevelvollisen perhe- tai taloudellisten olojen takia ammatin tai elinkeinon harjoittamisen takia *välttämätön* (vrt. nykyisen 34.1 §:n 1 kohdan ilmaisu ”erittäin tarpeellinen” ja 2-4 kohtien poissulkeminen). Kun vapauttamisperusteita muutetaan näin radikaalisti ja samalla poistetaan kolmen kuukauden varoaika, nykyisen lain 34 §:n 3 momentin säännös (eli ehdotettu 4 momentti), jonka mukaan vapautushakemus ei ole pätevä syy jäädä pois palveluksesta, muuttuu asiallisilta vaikutuksiltaan kokonaan toisenlaiseksi kuin nykylaki. Asiallisesti se rinnastuu perustuslain vastaiseen valituskieltoon, myös tilanteissa joissa ehdotetun sääntelyn tiukka ehto vapautuksen välttämättömydestä toteutuu.

Hallituksen esityksen 34 §:n yksityiskohtaisista perusteluista (s. 13) ilmenee selvästi, että hallitus on tietoinen siitä, että ehdotetut muutokset tekevät käytännössä tyhjäksi laissa säädetyn oikeuden hakea vapautusta kertausharjoituksesta.¹ Kun kyseessä on useiden perusoikeuksien merkittävä rajoitus, ehdotettu sääntely on ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa.

Hallituksen esitys ei ole hyväksyttävissä tavallisena lakina. Sille ei myöskään ole esitetty mitään hyväksyttävää syytä. Pidän perusteltuna hallituksen esityksen hylkäämistä perustuslakiin viittaavin perusteluin.

Firenzessä 9.5.2016



Martin Scheinin, professori

¹ “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.”