Valiokunnan lausunto PeVL 22/2016 vp– HE 44/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 44/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Perttu Wasenius, puolustusministeriö
- oikeudellinen neuvonantaja Minna Hulkkonen, Tasavallan presidentin kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Juha Lavapuro
- professori Martin Scheinin

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettuja säännöksiä arvioidaan perustuslain 58 §:n presidentin päätöksentekoa koskevan säännöksen ja 127 §:n maanpuolustusvelvollisuutta koskevan sääntelyn sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta, 7 §:n henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta, 9 §:n liikkumisvapautta ja 21 §:n oikeusturvaa koskevan perusoikeussääntelyn kannalta.

Valmis
5.1

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen perusteet ja valtiosääntöoikeudelliset merkitykselliset kysymykset

Hallituksen esityksen tavoitteena on kehittää Suomen kykyä vastata nopeasti muuttuviin turvallisuustilanteisiin. Voimassa olevan lain mukaan määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista. Hallituksen esityksen mukaan tästä määräajasta voitaisiin poiketa, kun kertausharjoituksen tarkoitus on sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Edellytyksenä olisi, että Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve tätä edellyttää.

Ehdotuksen mukaisesta kertausharjoituksesta päättäisi tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa säädetyssä menettelyssä. Puolustusministerin tulee olla päätöksenteossa läsnä ja lausua asiasta käsityksensä, minkä lisäksi pääministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua asiasta käsityksensä. Määräys harjoitukseen voitaisiin esityksen mukaan antaa yksittäisen asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan ja harjoitus olisi peruttava heti, kun turvallisuustilanne sen sallii.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan menettely säädettäisiin poikkeuksellisia tilanteita silmällä pitäen. Esimerkkinä mainitaan hybridiuhat. Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun turvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin ole mahdollista. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei mikään hallituksen esityksessä viittaa siihen, että kysymys olisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista ja niihin liittyvästä sääntelystä. Siltä osin kun esitys johtaa perusoikeuksien rajoituksiin, kysymys on näin ollen normaalioloissa tapahtuvasta perusoikeuksien rajoittamisesta eikä asiaa tule arvioida perustuslain 23 §:n valossa.

Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustusvelvollisuus muodostaa lisäksi hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia (PeVL 9/2007 vp), mutta rajoitusten hyväksyttävyyttä on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 24—25). Tämä merkitsee, että rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä asevelvollisten oikeusturvaan (ks. esim. PeVL 11/2016 vp, s. 2 ja PeVL 9/2007 vp, s. 2—3).

Ehdotetusta palvelusvelvollisuudesta seuraa rajoituksia ainakin perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen, 9 §:n liikkumisvapauteen, 10 §:n yksityis- ja perhe-elämän suojaan sekä 18 §:n mukaiseen oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi velvollisuuksien kohdentamiseen ja niistä vapauttamiseen liittyy syrjinnän kieltoon liittyviä kysymyksiä. Esitys on myös merkityksellinen tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan perustuslain 58 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 22/2016 vp

Päätös kertausharjoituksesta, sen edellytykset ja kertausharjoituksesta vapauttaminen

Asevelvollisuuslain 32 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 3 momentin mukaan tasavallan presidentti määräisi asevelvolliset kertausharjoitukseen, joka järjestetään lain 48 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisessa tarkoituksessa eli sotilaallisen valmiuden joustavaksi kohottamiseksi.

Säännöksen mukaan määräys annettaisiin "kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan". Säännös vaikuttaisi näin ollen sanamuotonsa mukaisesti määrittävän tasavallan presidentille päätösvallan antaa jokaista yksittäistä asevelvollista velvoittava määräys kertausharjoitukseen. Sääntelyä, jossa tasavallan presidentti tekisi lukuisan määrän yksittäisiin henkilöihin kohdistuvia velvoittavia hallintopäätöksiä, ei voida pitää onnistuneena tasavallan presidentin valtiosääntöisen asemankaan kannalta. Hallituksen esityksen perusteluista kuitenkin ilmenee, että säännöksellä ei ole tavoiteltu tällaista päätöksentekoa. Perusteluiden (s. 13) mukaan puolustusvoimat vastaisi tasavallan presidentin päätöksen täytäntöönpanosta ja määräisi asevelvolliset presidentin päätöksen nojalla ja sen asettamissa rajoissa kertausharjoitukseen ja päättäisi harjoituksen kestosta ja mahdollisesta jatkamisesta kunkin harjoitukseen määrätyn asevelvollisen osalta.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että puolustusvaliokunnan tulee täsmentää 32 §:n 3 momenttia vastaamaan esityksen perusteluita. Tämä olisi valiokunnan käsityksen mukaan tehtävissä esimerkiksi siten, että 3 momentista poistetaan maininta tasavallan presidentin päätöksestä.

Ehdotetun 32 §:n 3 momentin mukaan asevelvollinen voidaan määrätä kertausharjoituksiin, jos Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve sitä edellyttää. Tällainen yleinen tiettyyn tarpeeseen liittyvä kriteeri on varsin avoin ja epämääräinen, eikä se varmista perusoikeuksien rajoitusten rajaamista vain välttämättömään. Toisaalta valiokunnan mielestä on selvää, että kaikkia Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviä tarpeita ei ole mahdollista etukäteen laissa määritellä. Koska kysymys on kuitenkin varsin syvälle käyvästä puuttumisesta muun muassa henkilökohtaiseen vapauteen, perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että kertausharjoituksiin määräämistoimivalta rajattaisiin tilanteisiin, joissa Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve sitä välttämättä edellyttää. Valiokunnan mielestä säännöksen alku voisi kuulua täten esimerkiksi seuraavasti: "Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä...".

Ehdotettu 34 § koskee asevelvollisen vapauttamista kertausharjoituksesta. Vapautusta sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen tarkoituksessa määrättävästä kertausharjoituksesta koskevan 2 momentin mukaan asevelvollinen voidaan tämän hakemuksesta vapauttaa, jos vapautus on perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamisen takia välttämätön.

Tällaisten välttämättömien tarpeiden huomioon ottamista voidaan pitää valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perusteltuna, koska ne liittyvät perusoikeuksina turvattuihin oikeuksiin, kuten perustuslain 10 §:n turvaamaan yksityis- ja perhe-elämän suojaan ja perustuslain 18 §:ssä jokaiselle taattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa lain mukaan valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Valiokunnan käsityksen mukaan myös perustuslain 16 §:ssä tarkoitettuihin sivistyksellisiin oikeuksiin liittyville välttämättömille tarpeille tulisi antaa säännöksessä vastaava merkitys. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta olisi perusteltua, että kertausharjoituksesta voidaan ase-

velvollisen hakemuksesta vapauttaa myös asevelvollinen, jonka tutkinnon loppuun saattaminen välttämättä edellyttää vapautusta.

Toimivallanjako päätöksenteossa

Ehdotetun asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin mukaan 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.

Puolustusvoimista annetun lain 32 § koskee päätöksentekomenettelyä sotilaskäskyasioissa. Ehdotetussa asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentissa viitatun puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentin mukaan presidentti ratkaisee (muut kuin säännöksen 1 momentissa tarkoitetut) sotilaskäskyasiat puolustusvoimain komentajan esittelystä. Päätökset varmentaa puolustusvoimain komentaja. Sotilaskäskyasiaa presidentille esiteltäessä puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentin mukaan presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Sotilaskäskyasiaa presidentille valtioneuvostossa esiteltäessä puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tämän siirto-oikeuden tulee koskea myös nyt ehdotettua sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen vuoksi järjestettävää kertausharjoitusta. Sääntelyä on perusteltua täydentää informatiivisella viittauksella puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momenttiin. Tällainen viittaus voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti: "Sotilaskäskyasian siirtämisestä presidentin valtioneuvossa ratkaistavaksi säädetään puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentissa". Vastaava lisäys tulisi selvyyden vuoksi tehdä myös asevelvollisuuslain 83 §:ään.

Päätöksenteko rajavartiolaitoksen osallistumisesta kertausharjoituksiin

Rajavartiolaitos osallistuu rajavartiolain 3 ja 25 §:n perusteella valtakunnan puolustamiseen. Hallituksen esityksen perusteluiden (s. 13) mukaan rajavartiolaitoksen kertausharjoitukseen määrättävien asevelvollisten osalta noudatetaan ehdotetun sääntelyn lisäksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain mukaisia päätöksentekomenettelyjä. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan rajajoukkojen määräämiseen kertausharjoitukseen ehdotetun uuden 3 momentin mukaisesti sovellettaisiin käytännössä rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:ää.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole täysin asianmukaista, että sekä yksilön että yleisen edun kannalta näinkin merkittävä uudentyyppinen järjestely jätettäisiin rajavartiolaitoksessa vain tällaisen käytännössä noudatettavan soveltamistavan varaan. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n yleissäännös tasavallan presidentin päätöksenteosta rajavartiolaitoksen sotilaskäs-

kyasioissa ei vielä selvästi osoita, että presidentillä on rajavartiolaitoksen osalta samanlaiset valtuudet kuin puolustusvoimien osalta ehdotetun asevelvollisuuslain 32 §:n mukaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä puolustusvaliokunnan tulee vielä varmistua siitä, että nyt ehdotettava, uudenlainen kertausharjoitus tulee myös rajavartiolaitoksessa palvelevien osalta asianmukaisesti säännellyksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 20.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r (osittain)
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen