PUOLUSTUSMINISTERIÖ
Hallitussihteeri Perttu Wasenius

Lausunto
3.5.2016

Puolustusvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ASEVELVOLLISUUSLAIN MUUTTAMISESTA

Puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista lausuntoa saamistaan asevelvollisuuslain (1438/2007) muuttamista (HE 44/2016) koskevista lausunnoista. Alla on vastattu lausunnoissa esitettyihin keskeisiin huomioihin asiakohdittain.

1 Päätöksentekomenettely

Valtioneuvoston kanslia on lausunnossaan korostanut sitä, että ehdotetun valmiudellisen kertausharjoituksen päätöksenteossa tulee ottaa huomioon asian yhteiskunnallinen merkitys ja päätöksenteko tulee kytkeä parlamentaariseen vastuukatteeseen.

Lakiesityksen mukaan harjoituksesta päätettäisiin puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentin mukaisesti tasavallan presidentin päätöksellä Puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministerin tulisi olla päätöksenteossa läsnä ja lausua asiasta käsityksensä, minkä lisäksi pääministerillä olisi oikeus olla läsnä ja lausua asiasta käsityksensä. Puolustusministeriön käsityksen mukaan puolustusministerin läsnäolopakko ja pääministerin läsnäolo-oikeus tuovat päätöksentekomenettelyyn tarvittavan parlamentaariseen vastuukatteen.

Puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentissa säädetään mahdollisuudesta siirtää sotilaskäskyasia päätettäväksi valtioneuvostossa. Koska valmiudellisen harjoituksen päätöksentekoa koskevassa säännöksessä viitattaisiin kuitenkin vain kyseisen pykälän 2 momenttiin, pykälän 3 momenttia ei sovellettaisi, eikä asiaa siten olisi mahdollista siirtää valtioneuvostossa päätettäväksi. Ehdotettu sääntelytekniikka ja päätöksentekomalli vastaavat tältä osin voimassa olevaa ylimääräistä palvelusta koskevaa sääntelyä. Asevelvollisuuslain 83 §:n 1 momentin mukaan päätös ylimääräiseen palvelukseen määräämisestä tehdään puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 1 momentissa tarkoitetussa järjestyksessä. Myöskään kyseisessä säännöksessä ei siis viitata puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momenttiin, eikä myöskään päätöstä ylimääräiseen palvelukseen määräämisestä siksi ole mahdollista siirtää valtioneuvostossa päätettäväksi. Puolustusministeriö pitää tärkeänä, että valmiuden tehostamiseen ja kohottamiseen liittyvät päätöksentekomenettelyt ovat johdonmukaisessa suhteessa toisiinsa siten, että päätöksentekomenettelyn parlamentaarinen vastuukate vahvistuu asian yhteiskunnallisen merkityksen kasvaessa.

2 Rajavartiolaitoksen muutosehdotus asevelvollisuuslain 50 §:n 2 momenttiin

Sisäministeriön rajavartio-osasto on puolustusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa katsonut, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan on epäselvää, soveltuuko asevelvollisuuslain 50 §:n 2 momentti Rajavartiolaitoksen kertausharjoituksiin ja esittää siksi kyseisen lainkohdan muuttamista. Rajavartio-osasto esittää 50 §:n 2 momentin sanamuodon muuttamista joko muotoon "…, jos asevelvollinen on puolustusvoimille *tai Rajavartiolaitokselle* välttämätön joukon johtamisessa tai koulutuksessa" tai vaihtoehtoisesti, että viittaus Puolustusvoimiin poistetaan säännöksestä kokonaan. Säännöksen soveltuvuudesta myös Rajavartiolaitoksessa ei olisi tällöin lausunnon mukaan epäselvyyttä. Mainittu lainkohta koskee mahdollisuutta määrätä asevelvollinen pykälän 1 momentissa tarkoitettujen kertausharjoitusten enimmäisaikojen lisäksi suostumuksensa mukaisesti hänen sodan ajan sijoituksensa mukaisen joukon kertausharjoitukseen enintään 20 päiväksi kalenterivuodessa.

Puolustusministeriö haluaa aluksi tuoda esiin, että edellä kuvattu muutosehdotus ei liity eduskunnan käsiteltävänä olevaan lakiesitykseen, eikä kyseistä asevelvollisuuslain 50 §:n 2 momenttia ehdoteta hallituksen esityksessä muutettavaksi. Kyse on siten asiallisesti täysin erillisestä, mutta samaan lakiin kohdistuvasta muutosehdotuksesta.

Asevelvollisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisestä asevelvollisena puolustusvoimissa (alleviivaus tässä). Lain 3 §:n mukaan asevelvollisuuden suorittamisesta rajavartiolaitoksessa säädetään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005) ja rajavartiolaissa (578/2005). Asevelvollisuuslakia ei siten lain 1 §:n mukaan ole tarkoituskaan soveltaa Rajavartiolaitoksen kertausharjoituksiin, vaan niistä säädetään Rajavartiolaitosta koskevassa sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvassa lainsäädännössä. Sisäministeriön rajavartio-osaston muutosehdotus koskee nimenomaan Rajavartiolaitoksen kertausharjoituksia.

Edellä mainitusta huolimatta rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin tai rajavartiolakiin ei ole kirjoitettu aineellisia säännöksiä asevelvollisuuden suorittamisesta Rajavartiolaitoksessa, vaan sääntelyvelvoite on toteutettu yleispiirteisellä takaisinviittauksella muuhun lainsäädäntöön. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n mukaan palveluun Rajavartiolaitoksessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä palvelusta Puolustusvoimissa säädetään. Puolustusministeriö yhtyy siihen sisäministeriön rajavartio-osaston lausunnossaan esittämään näkemykseen, että valittu sääntelytapa on tulkinnanvarainen. Säännöksestä ei käy ilmi, mitä säädöksiä ja säännöksiä palveluun Rajavartiolaitoksessa tosiasiallisesti sovelletaan, eikä epäselvyys rajoitu vain tai erityisesti mainittuun asevelvollisuuslain 50 §:n 2 momenttiin.

Puolustusministeriö ei edellä mainituilla perusteilla kannata ehdotetun muutoksen tekemistä. Muutosehdotus koskee ensinnäkin Rajavartiolaitoksen kertausharjoituksia, joista ei ole tarkoituskaan säätää asevelvollisuuslaissa. Asevelvollisuuslakia ei lain 1 §:n mukaan lainkaan sovelleta palveluun Rajavartiolaitoksessa ja ehdotettu muutos olisi ristiriidassa lain soveltamisalan kanssa. Puolustusministeriö ei myöskään katso, että ehdotettu muutos ylipäänsä johtaisi toivottuun lopputulokseen sääntelyn selkeydestä. Epäselvyys siitä, mitä säännöksiä palveluun asevelvollisena Rajavartiolaitok-

sessa sovelletaan, ei aiheudu asevelvollisuuslain yksittäisistä säännöksistä, eikä epäselvyyttä ole siksi edes mahdollista poistaa asevelvollisuuslakia muuttamalla. Mahdolliset lainmuutokset tulisi tältä osin tehdä Rajavartiolaitosta koskevaan lainsäädäntöön.

3 Tilanteet, joissa valmiudellisen harjoituksen voisi järjestää

Varusmiesliitto on lausunnossaan kannattanut lakiesitykseen sisältyviä ehdotuksia, mutta kiinnittänyt samalla huomiota siihen, ettei esitys toimenpiteiltään vastaa kaikkiin hybridisodankäynnin tuottamiin mahdollisiin uhkiin, vaan keskittyy ainoastaan perinteisen sotilaallisen voimankäytön uhan torjumiseen. Puolustusministeriö haluaa huomauttaa, ettei lakiesityksessä rajata mahdollisuutta kohottaa valmiutta nopeasti järjestettävällä kertausharjoituksella vain perinteisiin sotilaallisiin uhkiin. Ehdotuksen mukaan harjoitus voitaisiin järjestää, jos Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve tätä edellyttää.

4 Reserviläisten työsuhdeturva ja opintojen jatkuminen

Reserviupseeriliitto on lausunnossaan kehottanut varmistamaan, että sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen johdosta kertausharjoituksiin määrättävien asevelvollisten irtisanomisturva on aukoton ja että reserviläisillä on myös mahdollisuus jatkaa opintojaan joustavasti harjoitusten jälkeen. Reserviläisliitto on lisäksi lausunnossaan todennut, että tarvittaessa lainsäädäntöä muuttamalla on varmistettava, ettei työnantaja voi estää harjoitukseen osallistumista.

Valmiudellisiin kertausharjoituksiin sovellettaisiin lakiehdotuksen mukaan tältä osin samoja säännöksiä kuin muihinkin kertausharjoituksiin. Kertausharjoituksiin osallistuvan työsuhdeturvasta säädetään maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa (305/2009), jonka 3 §:n 1 momentin mukaan työnantaja ei saa irtisanoa työsopimusta työntekijän palveluksen johdosta. Saman lain 2 §:n 1 momentin mukaan työntekijällä on oikeus saada vapaata työstä palveluksen suorittamiseksi. Puolustusministeriö ei näe tältä osin tarpeita lainmuutoksiin.

Kertausharjoitukset ovat tyypillisesti lyhyitä ja reserviläisellä on runsaasti aikaa varautua niihin järjestämällä asiansa etukäteen. Tavalliset kertausharjoitukset aiheuttavat siksi harvoin merkittäviä vaikeuksia reserviläisten opinnoille. Nopeasti järjestettävään kertausharjoitukseen reserviläisen ei olisi välttämättä mahdollista varautua samalla tavoin etukäteen kuin tavanomaiseen harjoitukseen, minkä vuoksi myöskään opintoasioita ei olisi aina mahdollista järjestää etukäteen. Reserviläisen opintojen näkökulmasta valmiudellinen harjoitus rinnastuisikin lähinnä äkilliseen sairastumiseen. Nopeasti järjestettävä kertausharjoitus olisi tarkoitettu erittäin poikkeukselliseksi menettelyksi, minkä vuoksi puolustusministeriö pitää epätodennäköisenä, että valmiudellisilla harjoituksilla olisi merkittäviä vaikutuksia reserviläisten opintoihin. Harjoituksesta voisi myös hakea vapautusta tai anoa lomaa pakottavasta henkilökohtaisesta syystä.

5 Kertausharjoitusvuorokausien enimmäismäärät

Reserviupseeriliitto on lausunnossaan esittänyt harkittavaksi kertausharjoitusvuorokausien enimmäismäärien poistamista kokonaan. Puolustusministeriö pitää asevel-

vollisten oikeusturvan kannalta tärkeänä, että enimmäismääristä säädetään laissa. Enimmäismäärien poistaminen kokonaan olisi myös ongelmallista perusoikeusrajoitusten täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten kannalta.

6 Esityksen vaikutukset reserviläisten halukkuuteen hakeutua erityistehtäviin, kertausharjoituksista kieltäytymisiin, täydennyspalvelukseen hakeutumiseen ja reserviläisten syrjintään työmarkkinoilla

Reserviläisliitto on lausunnossaan esittänyt arvionaan, että lakiesitys voisi lisätä kertausharjoituksista kieltäytymisten määrää, lisätä reserviläisten hakeutumista täydennyspalvelukseen ja johtaa reserviläisten syrjintään työhönottotilanteissa. Päällystöliitto on lisäksi esittänyt huolenaan, että kertausharjoitusvelvoitteiden huomattava kasvu voisi vähentää halukkuutta hakeutua erityisosaamista vaativiin tehtäviin.

Kertausharjoituksista ei ole mahdollista kieltäytyä, mutta niistä voi hakea vapautusta. Luvattomasta poissaolosta reserviläinen voidaan tuomita rikoslain (39/1889) mukaiseen rangaistukseen. Puolustusministeriö ei näe syytä olettaa, että ehdotetuilla muutoksilla olisi tältä osin vaikutuksia tavanomaisiin kertausharjoituksiin. Ottaen huomioon, ettei ehdotettuihin valmiudellisiin harjoituksiin olisi mahdollista samalla tavoin varautua etukäteen, reserviläisillä saattaa niiden osalta olla laajemmin tarvetta vapautuksille. Valmiuden kohottamisen onnistuminen on kuitenkin lakiesityksessä turvattu tavanomaista harjoitusta tiukemmilla vapautusperusteilla. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ei ole myöskään syytä olettaa, että lakiesityksellä olisi vaikutuksia reserviläisten halukkuuteen hakeutua täydennyspalvelukseen.

Puolustusministeriön tietoon ei ole tullut, että aktiivisia reserviläisiä syrjittäisiin työhönottotilanteissa. Useat työnantajat sen sijaan arvostavat varusmiespalveluksesta ja kertausharjoituksista saatavia taitoja ja työnantajat suhtautuvat myös yleensä ymmärtäväisesti kertausharjoitusten aiheuttamiin lyhyisiin poissaoloihin. On erittäin epätodennäköistä, että lakiesityksen johdosta kertausharjoitusvelvoitteet merkittävästi kasvaisivat nykyisestä, eikä puolustusministeriö siten näe erityisosaamista vaativiin tehtäviin hakeutumisen vähentymistä merkityksellisenä uhkakuvana.