

**Viite:**

Puolustusvaliokunnan lausuntopyyntö 6.6.2024

Asia:

HE 66/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta

Lähtökohtia

Oikeuskanslerinvirasto antoi lausuntokierroksella olleesta esitysluonnoksesta lausunnon [OKV/1272/21/2024](#) ja edellytti esityksen täydentämistä siten, että perusoikeusrajoitusten välttämättömyyttä, tarkkarajaisuutta ja oikeasuhtaisuutta tarkastellaan täsmällisemmin. Lisäksi lausunnossa edellytettiin yksityiskohtaisempaa arviota vaihtoehtoisista toteutusmalleista sekä niiden kustannuksista. Lausunnossa esitetyt näkökohdat on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa eikä oikeuskanslerinvirasto valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa havainnut estettä esityksen antamiseen eduskunnalle.

Hallituksen esityksessä on arvioitu ehdotusten valtiosääntöisiä ja perusoikeudellisia vaikutuksia. Perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen hallituksen esityksessä 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 (ks. [PeVL 22/2016 vp](#), s. 2). Hallituksen esityksen luonnoksessa on tunnistettu ehdotetun sääntelyn vaikutuksia useisiin perusoikeuksiin. Perusoikeuksien rajoituksia on myös arvioitu perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen.

Oikeuskanslerinvirasto yhtyy pääosin perusoikeuksien rajoituksia koskevaan arvioon. Hallituksen esitykseen sisältyy kuitenkin joitakin epäselviä kohtia.

Kenet voitaisiin määrätä kertausharjoituksiin?

Hallituksen esityksen 32 §:ää koskevissa pykäläkohtaisissa perusteluissa (s. 32) todetaan, että kertausharjoituksiin voitaisiin määrätä vain tarvittavan koulutuksen saaneita Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä. Puolustusvoimiin sijoitettuja reserviläisiä ei siten olisi mahdollista määrätä nopeutetulla menettelyllä kertausharjoituksiin rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Tätä vastaa pykälän 1 momentin muotoilu ”Rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen voidaan kuitenkin määrätä vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuihin rajajoukkoihin sijoitettu reserviläinen”.

Toisaalta samassa perustelukohdassa mainitaan, että kiireellisen kertausharjoituksen tukitehtäviin voitaisiin määrätä myös muualla Puolustusvoimissa varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneita rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja huollon tehtävät. Jos tukitehtäviin määrättävä reserviläinen ei olisi saanut koulutusta rajaturvallisuustehtäviin, koulutus voitaisiin antaa hänen tehtävänsä edellyttämässä laajuudessa kertausharjoituksen yhteydessä. Siten on vaarana, että ehdotuksessa jää jossain määrin epäselväksi, kenet voitaisiin määrätä kertausharjoituksiin.

Missä tilanteissa reserviläisiä voitaisiin määrätä kertausharjoituksiin?

Hallituksen esityksen 32 §:ää koskevissa pykäläkohtaisissa perusteluissa (s. 33-34) todetaan, että rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen mahdollistamisen vuoksi määrättävä kertausharjoitus rinnastuisi siten osin vakavuudeltaan sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi määrättävään kertausharjoitukseen, että rajaturvallisuuden poikkeukselliset häiriötilat voisivat kehittyä ennakoimattomasti ja nopeasti siten, että se edellyttäisi asevelvollisten reserviläisten pykälän 2 momentissa säädettyä määräaikaan nopeamman määräämisen kertausharjoituksiin. Lisäksi todetaan, että menettely on tarkoitettu käytettäväksi silloin, kun viranomaisten normaaliajan resurssit eivät riittäisi rajaturvallisuuden ylläpitämiseen häiriön vakavuudesta, taikka muusta vastaavasta poikkeuksellisuudesta, kuten nopeasti kehittyvästä tilanteesta ja henkilöstön riittämättömyydestä johtuen ja vain, kun rajaturvallisuusympäristössä ilmenevä tarve edellyttäisi kolmen kuukauden määräajasta poikkeamista.

Esityksen 48 §:ää koskevissa pykäläkohtaisissa perusteluissa (s. 34-35) todetaan, että menettelyä voitaisiin käyttää silloin, kun se olisi välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Tilanteet olisivat sellaisia, joissa on kyse uhkasta, mutta ei sotilaallisesta uhkasta. Voidaan pitää kiitettävänä sitä, että perusteluissa haarukoidaan sellaisia tilanteita ja syitä, joiden johdosta menettelyä käytettäisiin. Lisäksi perusteluissa painotetaan nähdäkseni hyvin aiheellisesti sitä, että menettelyyn voitaisiin turvautua vain siinä tapauksessa, että se olisi välttämätöntä. Lisäksi todetaan, että menettely olisi viimesijainen keino vain, kun rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei olisi mahdollista, tai se muodostuisi kohtuuttoman vaikeaksi viranomaisten tavanomaisilla resursseilla tai muilla keinoilla, joita esityksessä on kuvattu jaksossa 5.1. Perusteluja voidaan pitää asianmukaisena, mutta huomionarvoista on, että kertausharjoitusten välttämättömyydestä päättäminen jättää silti melko paljon tulkinnanvaraa päätöksentekijöille.

Hallituksen esityksessä mainitaan samassa kohdassa myös tilanteet, jotka liittyvät pandemioihin ja suuronnettomuuksiin. Näiltä osin olisi nähdäkseni tarpeen arvioida vielä esityksen suhdetta valmiuslainsäädäntöön. Suomessa on voimassa – ja uudistuksen alla – lainsäädäntöä juuri sellaisia tilanteita varten, joissa viranomaiset tarvitsevat poikkeuksellisia toimivaltuuksia. Myös valmiuslain hybridiuhkia koskeva niin sanottu pikakaistapäivitys (706/2022) tuli voimaan 2022. Valmiuslakiin lisättiin uusi hybridiuhkien poikkeusolomääritelmä ja siihen liittyvät säännökset. Samalla muutettiin myös asevelvollisuuslakia ja rajavartiolaitoslakia. Esityksestä ei käy tarkalleen ilmi, mikä nyt ehdotettujen toimien suhde valmiuslakiin on. Asiaa tulisi arvioida siksi, ettei lainsäädäntö kokonaisuudessaan johda päällekkäisyyksiin ja epä johdonmukaisuuksiin.

Kiinnitän valiokunnan huomiota myös siihen ilmeiseen seikkaan, että eduskunnassa on samaan aikaan käsittelyssä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Nähdäkseni sillä ja nyt käsiteltävällä hallituksen esityksellä on yhtymäkohtia, joita tulee arvioida huolellisesti.

Hallituksen esityksen sivulla 15 huomio kiinnittyy siihen, että esityksessä ehdotettujen muutosten myötä mahdollistettaisiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen valmiuden joustava kohottaminen tilanteissa, joissa rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva, tai kun uhkan sotilaallista luonnetta ei pystyttäisi osoittamaan esimerkiksi toiminnan peittelystä luonteesta johtuen. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi hybridiuhkista johtuva erittäin nopeasti kehittyvä rajaturvallisuuden häiriö laajamittaisen välineellistetyn maahantulon muodossa. Perusteluissa todetaan useaan otteeseen, että menettelyllä olisi tarkoitus vastata hybridiuhkiin (esim. s. 13, 15, 35). Tässä yhteydessä lienee syytä kiinnittää huomiota lainsäädännössä käytettyyn hybridiuhkan käsitteeseen. Termillä on yleiskielessä mitä moninaisimpia merkityksiä ja niitä alkaa olla myös eri oikeudenaloilla. Kuten puolustusvaliokunta on todennut, hybridiuhat ovat yhä monimuotoisempia ([PuVM 2/2022 vp](#)) ja sekä hybridivaikuttamisen että laaja-alaisen vaikuttamisen käsitteet kattavat myös sotilaalliset uhat ([PuVM 4/2021 vp](#)). Koska nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä huomio keskittyy nimenomaan rajaturvallisuuteen (pois lukien sotilaalliset uhat) lienee ensisijainen uhka, jonka

perustella ehdotettuihin toimiin voidaan ryhtyä, välineellistetty maahanmuutto. Hybridituhka-termin käyttäminen on tässä yhteydessä epämääräistä, ottaen huomioon, että sillä usein tarkoitetaan esimerkiksi kyberhyökkäyksiä, tietoverkkojen kautta vaikuttamista ynnä muuta yhteiskunnan heikentämiseen tähtäävää toimintaa, josta ei tämän esityksen kohdalla liene kysymys.

Päätöksenteko

Ehdotuksen mukaan yksinomaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättävän kertausharjoituksen päätöksenteossa sovellettaisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä. Päätöksen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättävästä kertausharjoituksesta tekisi siten tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Päätökset varmentaisi sisäministeri. Asiaa esiteltäessä pääministerillä ja Rajavartiolaitoksen päälliköllä olisi oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä siitä. Tasavallan presidentti voisi omasta aloitteestaan tai sisäministerin esityksestä siirtää asian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta sisäministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Puolustusvoimat panisi täytäntöön päätöksen harjoituksen järjestämisestä ja määräisi asevelvolliset tasavallan presidentin päätöksen nojalla ja päätöksen asettamissa rajoissa rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen.

Menettely on sinänsä asianmukainen. Se eroaa sotilaallisen uhkan kohdalla sovelletusta menettelystä siten, että esittelyvastuu olisi sisäministerillä eikä puolustusministerillä. Vain pääministerillä ja Rajavartiolaitoksen päälliköllä olisi oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Jätän valiokunnan pohdittavaksi sen, olisiko tarkoituksenmukaista, että myös Puolustusvoimain komentaja olisi läsnä ja voisi lausua asiasta. Se voisi olla aiheellista erityisesti siksi, että Puolustusvoimat olisi kuitenkin se taho, joka panisi päätöksen täytäntöön.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Hallituksen esitystä on lausuntokierroksen jälkeen täydennetty varsin kiitettävästi vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja arvioiden. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen henkilökunnan lisäämisen vaikeuksia selostetaan selkeästi ja ymmärrettävästi. Myös virka-avun pyytämiseen liittyviä ongelmia tuodaan esille.

Nähdäkseni avoimeksi jää kuitenkin se, olisiko nyt ehdotetusta mallista mahdollista säätää vähemmän perusoikeuksiin puuttuvalla tavalla. Olisiko esimerkiksi mahdollista säätää, ettei kertausharjoitus voisi jatkua loputtomasti? Voidaan kysyä myös, olisiko mahdollista säätää poikkeuksellisen kertausharjoituksesta samalla logiikalla kuin nykyisen lain 32 §:n 2 momentissa säädetään, eli niin, että määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään

asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista, mutta määräajasta voidaan asevelvollisen suostumuksella poiketa.

Johtopäätökset

Oikeuskanslerinvirasto toteaa yhteenvetona, ettei ole valtiosääntöistä estettä säätää siitä, että asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin määrittelemällä poikkeuksellisella menettelyllä voitaisiin määrätä asevelvollisia kertausharjoitukseen myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Hallituksen esitykseen sisältyy hieman epäselviä perusteluja siitä, kenet voitaisiin määrätä poikkeuksellisiin kertausharjoituksiin ja missä kaikissa tilanteissa menettely olisi käytettävissä. Lisäksi esitys herättää kysymyksiä siitä, olisiko menettelyn yksityiskohdista mahdollista säätää perusoikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla.

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo