

Eduskunta, Puolustusvaliokunta

LAUSUNTO

12.6.2024

Viite: Puolustusvaliokunnan kokous 13.6.2024 ([HE 66/2024 vp](#))

EOAK/3247/2024: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia siten, että lain 48 §:ään lisättäisiin uusi Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä koskeva kertausharjoitusperuste. Ehdotettu uusi rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävä kertausharjoitus mahdollistaisi valmiuden joustavan kohottamisen rajaturvallisuuteen liittyen silloin, kun rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva (s. 14-15).

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi asevelvollisuuslain 32 §:ä siten, että rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen perusteella pidettäviin kertausharjoituksiin olisi mahdollista määrätä Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä laissa säädettyä määräaika nopeammin Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä. Päätös määräajoiltaan poikkeavasta kertausharjoitusmääräyksestä esitetään tehtäväksi päätöksentekomenettelyssä, jossa sovellettaisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä, silloin kun kyse olisi yksinomaan rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävästä kertausharjoituksesta (s. 15).

Esityksen tavoitteena on laajentaa lainsäädännöllä keinoja, joilla pystytään reagoimaan aiempaa nopeammin nopeasti kehittyviin rajaturvallisuuden muutoksiin siten, että vastaaviin rajaturvallisuustilanteen muutoksiin pystyttäisiin vastaamaan tulevaisuudessa myös normaaliolojen keinoilla tilanteen välttämättömyyden sitä edellyttäessä. Muutosten myötä mahdollistettaisiin rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva, tai kun uhkan sotilaallista luonnetta ei pystyttäisi osoittamaan esimerkiksi toiminnan peitellystä luonteesta johtuen (s. 14–15).

Esityksen mukaan kertausharjoituksen määrääminen edellyttäisi laajuudeltaan, tai tilannekehitykseltään muuten poikkeuksellista tilannetta, jossa rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei olisi Rajavartiolaitoksen virassa olevan henkilöstön voimin mahdollista rajaturvallisuuden vaarantumatta, tai se muodostuisi tilanteen olosuhteet huomioiden kohtuuttoman vaikeaksi. Kysymys olisi kuitenkin normaaliolojen lainsäädännöstä, eli toimenpiteet eivät edellyttäisi valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen toteamista.

2 Lausunto

Totean lausuntonani seuraavan.

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta esityksessä merkitykselliseksi nousevat erityisesti kertausharjoitukseen määräämistä ja siitä vapauttamista koskevat säännökset. Hallituksen esitys merkitsee tältä osin voimassa olevaa lainsäädäntöä syvällekäyvämpää puuttumista kertausharjoituksiin määrättävien perusoikeuksiin. Ehdotettu uusi kertausharjoitusperuste on luonteeltaan selvästi uuden tyyppinen verrattuna voimassa oleviin asevelvollisuuslain 48 §:n mukaisiin perusteisiin. Kysymyksessä on nähdäkseni merkittävä periaatteellinen muutos.

Uuteen rajaturvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävään kertausharjoitukseen määrääminen puuttuisi lukuisiin reserviläisen perusoikeuksiin (s. 17 ja 37–40), muun muassa 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. Vaikutukset aiheutuisivat siitä, ettei asevelvollisuuslain 32 §:n 2 momentin nojalla määrättäviin kertausharjoituksiin olisi mahdollista varautua tavanomaista kertausharjoitusta vastaavasti etukäteen, eivätkä kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat asevelvollisuuslain 50 §:n 4 momentin perusteella koskisi niitä.

Puuttuminen vaikuttaisi vain Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuihin ja asianmukaisen koulutuksen saaneisiin reserviläisiin. Vaikka hallituksen esityksessä tätä kohderyhmän rajallisuutta on pidetty ehdotuksen hyväksyttävyyttä puoltavana seikkana, mielestäni sitä voidaan pitää reserviläisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta myös ongelmallisena.

Tarkkaa määrää tällaisista henkilöistä ei esityksestä ilmene, mutta esityksessä todetaan, että Rajavartiolaitoksen järjestämiin kertaus- ja vapaaehtoihin harjoituksiin osallistuu vuosittain noin 1 000 reserviläistä (s. 10). Näistä kuitenkin vain osa on ilmeisesti sellaisia, joita nyt esitettävän säännöksen soveltamistilanteet tosiasiallisesti koskisivat. Toisaalta osa Rajavartiolaitoksen reserviläisistä saattaa osallistua kertausharjoituksiin muulla asevelvollisuuslain 48 §:stä ilmenevällä perusteella kuin nyt esitetyllä.

Esityksessä todetaan sen suhteesta muihin lainsäädäntöesityksiin (s. 35), että eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp). Esitys ei ole riippuvainen edellä mainitusta esityksestä, mutta nopeutettua menettelyä voitaisiin käyttää myös välineellistetyn maahantulon tilanteissa. Molemmissa esityksissä tavoitteena on rajaturvallisuuden parantaminen ennalta arvaamattomissa vakavasti kansallista turvallisuutta vaarantavissa tilanteissa.

Esityksessä todetaan, että rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kertausharjoitukseen määrättyjä asevelvollisia ei käskettäisi tehtäviin, joita suorittaessaan he lähtökohtaisesti osallistuisivat asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin 1-4 kohdissa tarkoitettuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja niiden sijainnista johtuen voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua edellyttävä vaarallinen tilanne voi kuitenkin syntyä riskiarvioinnista huolimatta yllättäen, eikä riskiä voi täysin poistaa kertausharjoituksen tarkoitusta vaarantamatta. Esityksen mukaan voimankäytöllä voidaan myös esimerkiksi estää tilanteen eteneminen hätävarjeluksi tai mahdollistaa tilanteesta poistuminen asevelvollisen tai sivullisen hengen ja terveyden suojaamiseksi suuremmalta vaaralta, eivätkä kaikki voimankäyttötilanteet välttämättä ole lähtökohtaisesti vaarallisia (s. 11).

Ehdotuksessa ei siis ole asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaista selkeää rajausta siitä, että reserviläinen ei saa osallistua säännöksessä mainittuihin vaarallisiin tehtäviin. Pidän tätä ongelmallisena.

Pidän tärkeänä, että kertausharjoitukseen määrättyjen asevelvollisten tulisi olla ennen varsinaisen tehtävän aloittamista huolellisesti ohjeistettu ja koulutettu, varsinkin mikäli heitä käytettäisiin välineellistetyn maahantulon tilanteissa. Totean tältä osin myös, että jotkut tehtävät ehdotetussa laissa väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp) ovat mielestäni selkeästi sellaisia, ettei niitä voida antaa reserviläisille, koska pitkäaikaista ja riittävää perus- ja ihmisoikeuskoulutusta ei heidän kohdallansa pystytä turvaamaan perustuslain 22 §:n edellyttämien tavoin. Tällaisena tehtävänä tulee kyseeseen muun muassa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistaminen. Yleisestikin kertausharjoitukseen määrättyjä asevelvollisia tulee määrätä ainoastaan sellaisiin tehtäviin, joihin heillä on riittävä

koulutus. Nopeutetussa menettelyssä kertausharjoitukseen kutsuttaessa on olemassa riski, ettei riittävää koulutusta pystytä takaamaan.

Rajavartiolaitos on keskeinen osa Suomen maanpuolustusta, erityisesti rajaturvallisuuden ja -valvonnan osalta. Rajavartiolaitos osallistuu rajavartiolain 3 ja 25 §:n perusteella valtakunnan puolustamiseen. Näin ollen ehdotuksen arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää niitä linjauksia, jotka perustuslakivaliokunta on tehnyt arvioidessaan voimassa olevan asevelvollisuuslain 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 säädetystä velvollisuudesta, muodostaa se sinänsä perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta hyväksyttävän perusteen rajoittaa myös reservissä olevien asevelvollisten perusoikeuksia. Se, että rajoituksille on osoitettavissa perustuslain näkökulmasta selvästi hyväksyttävä peruste, ei vielä sinänsä 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).

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

Ehdotukset merkitsevät puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja siihen sisältyvään perhe-elämän suojaan. Perusoikeusrajoituksille on sinänsä osoitettavissa hyväksyttävä, painoarvoltaan merkittävä peruste, joka liittyy sekä perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuutta koskevaan säännökseen, että nyt ehdotetussa säännöksessä mainittuun ja hallituksen esityksen perusteluissa täsmennettyyn rajaturvallisuuden välttämättömään ylläpitämiseen liittyvään tarpeeseen.

Kertausharjoituksen tarkoituksiksi 48 §:n 5 kohdassa mainittu ”mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen”, ilmentää perusteen poikkeuksellisuutta ja viimesijaisuutta, ja sitä käytettäisiin käsitykseni mukaan vain, kun rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin ole mahdollista.

Säännöksen ja esityksessäkin todetun perusteella Rajavartiolaitoksen tuleekin ensisijaisesti kaikissa tilanteissa harkita, onko rajaturvallisuutta vaarantava tilanne selvitettävissä sen virassa olevan henkilöstön voimin.

Totean kuitenkin, että ”rajaturvallisuustilanne” käsitteenä vaikuttaisi antavan varsin paljon harkintavaltaa kertausharjoitukseen määräämisessä, mutta kuten esityksestä ilmenee, rajaturvallisuustilanteiden muuttuminen voi johtua hyvin moninaisista syistä. Ottaen huomioon kyseisen soveltamisperusteen viimesijaisuuden ja poikkeuksellisuuden, olisi nähdäkseni perusteltua säännöstasolla korostaa sitä muuttamalla säännöstä esimerkiksi muotoon, ”...jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteen **poikkeuksellisesta vaarantumisesta** johtuen”.

Oikeasuhtaisuuden sekä reserviläisen oikeusturvan kannalta merkitystä on sillä, että asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentissa säädetyssä menettelyssä kertausharjoitukseen määrätty asevelvollinen voi lain 34 §:n 2 momentin säännöksen perusteella saada siitä vapautuksen, jos se on hänen perhe- tai taloudellisten olojen, ammatin tai elinkeinon harjoittamisen taikka tutkinnon loppuun saattamisen takia välttämätön.

Toisaalta edellytykset vapautuksen myöntämiselle olisivat ehdotuksen mukaan samat kuin vapautukselle sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen tarkoituksessa nopeutetussa menettelyssä määrättävässä kertausharjoituksessa, jota koskeva asevelvollisuuslain 34 §:n 2 momentti on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2016 vp, s. 3–4). Edellytykset vapautuksen myöntämiselle ovat näin ollen merkittävästi tiukemmat kuin tavallisen kertausharjoituksen osalta.

Käytännön tasolla hakemuksen käsittelyyn voi kulua jonkin verran aikaa eikä hakemus sellaisenaan ole pätevä syy jäädä pois palveluksesta. Kertausharjoitukseen määräämistä samoin kuin siitä vapauttamista koskevaan päätöksen voi hakea muutosta viime kädessä kutsunta-asian keskuslautakunnalta, jonka päätökseen ei asevelvollisuuslain 112 §:n mukaan saa hakea muutosta valittamalla (s. 40). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä oikeusturvamenettelyä riittävänä siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan, jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 9/2007 vp).

Määräys kertausharjoitukseen annetaan kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan, mikä jossain määrin alentaa kertausharjoituksiin määräämisestä aiheutuvan perusoikeusrajoituksen astetta. Toisaalta määräys voidaan antaa uudelleen enintään 30 päiväksi, eikä uusien määräysten antamisen määrälle ole asetettu mitään ylärajaa, jolloin kertausharjoitus voi ehdotetun lain mukaan jatkua periaatteessa kuinka kauan tahansa. Lakiin tulisi asettaa joitakin ajallisia ylärajoja.

Mielestäni ehdotus jää ainakin jossain määrin ongelmalliseksi Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettujen reserviläisten perusoikeuksien kannalta. Kysymys on muun muassa siitä, olisiko ehdotuksen tavoitteet

saavutettavissa mainittujen reserviläisten perusoikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla, esimerkiksi käyttämällä esityksessä kuvattuja vaihtoehtoisia keinoja (s. 23-26) tilanteesta riippuen ehdotetun keinon sijasta tai sen rinnalla, ja onko reserviläisten oikeuksiin puuttuva sääntely kaikilta osin oikeasuhtaista. Esitän tarkemman valtiosääntöisen arvioinnin ehdotuksesta perustuslakivaliokunnalle annettavassa lausunnossani.

Siltä osin kuin kysymys on esitetystä päätöksentekomenettelystä kertausharjoitukseen määrättäessä rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi, minulla ei ole huomautettavaa.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.