



19.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 66/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 7.6.2024 pyytänyt puolustusministeriön kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikon asiassa.

1 Keskeiset ehdotukset

1.1 Kertausharjoitus rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi (48 §)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia siten, että lain 48 §:ään lisättäisiin uusi kertausharjoitus rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi. Ehdotettu kertausharjoitus mahdollistaisi valmiuden joustavan kohottamisen silloin, kun rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva tai tällaista uhkaa ei voitaisi tilanteessa osoittaa.

Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin viimesijaisena keinona. Kertausharjoituksen järjestäminen edellyttäisi laajuudeltaan tai tilannekehitykseltään poikkeuksellista tilannetta, jossa rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei olisi Rajavartiolaitoksen virassa olevan henkilöstön voimin mahdollista rajaturvallisuuden vaarantumatta, tai se muodostuisi olosuhteet huomioden kohtuuttoman vaikeaksi myös muiden viranomaisten virka-apu huomioon ottaen. Myöskään Rajavartiolaitoksen palkatun henkilöstön määrän lisäämisen eikä Rajavartiolaitoksen EVP-reservin ja palveluksessa olevien varusmiesten käyttämisen ei katsota vastaavaan esityksessä kuvattuun tarpeeseen. Ei voida myöskään edellyttää, että Rajavartiolaitos virka-avun turvin hoitaisi laissa säädettyjä tehtäviään. Puolustusvoimien virka-apu on lisäksi tarkoitettu vain tilapäiseksi, eikä Puolustusvoimien alaisuuteen sijoitettuja asevelvollisia ole koulutettu rajaturvallisuustehtäviin.

Edellytyksenä on, että kertausharjoituksen järjestäminen olisi välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi hybridiuhkista johtuva erittäin nopeasti kehittyvä rajaturvallisuuden häiriö laajamittaisen välineellistetyin maahantulon muodossa tai suuronnettomuudesta taikka pandemiasta johtuva laaja-alainen rajasulkua tai valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttävä tilanne, jossa ihmisiä liikkuu rajan yli.

1.2 Kertausharjoitukseen määrääminen (32 §)

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi asevelvollisuuslain 32 §:ää siten, että rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen perusteella järjestettäviin kertausharjoituksiin olisi mahdollista määrätä rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä asevelvollisuuslaissa säädettyä kolmen kuukauden määräaikaan nopeammin.



19.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:n mukaan rajajoukoilla tarkoitetaan niitä Rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää Puolustusvoimiin.

Tarkoituksena olisi rajata rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä kertausharjoitus koskemaan vain tarvittavan koulutuksen saaneita Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä. Puolustusvoimien alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä ei siten olisi oikeus määrätä nopeutetulla menettelyllä kertausharjoituksiin rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Poikkeuksellinen kertausharjoitus koskisi vain sellaisia Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä, joilla olisi riittävät tiedot, taidot ja valmiudet toimia Rajavartiolaitoksen virkamiehiä avustavissa tehtävissä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kertausharjoitusten aikana.

Päätös kertausharjoituksen järjestämisestä esitetään tehtäväksi päätöksentekomenettelyssä, jossa sovellettaisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä. Päätöksen tekisi tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä.

Päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii.

2 Esityksen suhde perustuslakiin

Reserviin kuuluvan asevelvollisen määrittäminen nopeutetulla menettelyllä kertausharjoitukseen on merkityksellistä usean perusoikeuden kannalta. Keskeisimpiä ovat oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapaus (9 §), yksityiselämän suoja (10 §), oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (18 §) sekä oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (21 §). Muutosehdotuksia on esityksessä arvoitu myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

2.1 Maanpuolustusvelvollisuus ja asevelvollisten tehtävät Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena

Maanpuolustus vahvistetaan perustuslain 127 §:ssä jokaisen Suomen kansalaisen velvollisuudeksi. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei kuitenkaan määritellä säännöksessä tarkemmin. Perustuslain hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, s. 181–182) mukaan maanpuolustusvelvollisuus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan maanpuolustusvelvollisuus muodostaa 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).



19.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

Ehdotettuun kertausharjoitukseen voitaisiin lakiehdotuksen 32 §:n 1 momentin mukaan määrätä vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuja rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä.

Rajavartiolaitoksen asevelvollisia sekä vapaaehtoiseen asepalvelukseen otettuja naisia voidaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n mukaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Rajavartiolaitain 34 d §:ssä säädetään asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena.

Kertausharjoituksessa reserviin kuuluvia asevelvollisia voitaisiin käyttää rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa esimerkiksi rajojen valvonnassa aistivallontä- ja partiointitehtävissä, vartiointi-, opastus- ja liikenteenohjaustehtävissä sekä erilaisissa tukitehtävissä, kuten kuljetustehtävissä tai johtamisjärjestelmäverkkojen ylläpidossa. On huomattava, että kuitenkin läheskään kaikissa edellä mainituissa tehtävissä ei olisi kyse rajavartiolaitain 34 d §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien käytöstä, sillä esimerkiksi edellä kuvattuihin partiointi- ja tukitehtäviin ei välttämättä liity 34 d §:n mukaisia tilanteita.

Rajavartiolaitain 34 d §:n nojalla palveluksessa olevilla asevelvollisilla ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla on rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:ssä tarkoitetulla tavalla Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena toimiessaan, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä, rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa tilapäisesti oikeus: 1) selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntomerkit noudattaen, mitä rajavartiolaitain 36 §:n 1 ja 2 momentissa ja ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään; 2) pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä noudattaen, mitä 38 §:ssä säädetään; 3) suorittaa 65 §:ssä tarkoitettuun rajavartiomiehen toimenpiteeseen liittyvä turvallisuustarkastus noudattaen, mitä 65 a §:ssä säädetään; 4) estää rajavartiomiehen kiinni tai säilöön ottaman henkilön tai sellaisen henkilön, jonka henkilökohtaiseen vapauteen rajavartiomies on kohdistanut muun toimenpiteen, poistuminen käskyin ja kehotuksin sekä suorittaa näihin tehtäviin liittyviä kuljetuksia; 5) suorittaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen tai Rajavartiolaitokselle säädettyyn hallinnolliseen tehtävään liittyvä kirjaamistehtävä.

Rajavartiolaitain 34 d §:n säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta tarkasteli perustuslain 127 §:n kannalta kysymystä siitä, millaisiin tehtäviin asevelvollisia voidaan määrätä. Rajavartiolaitain 34 d §:ssä tarkoitettut tehtävät ovat perustuslakivaliokunnan mielestä luonteeltaan asevelvollisille sopivia, ja niiden voidaan arvioida edistävän asevelvollisten koulutusta. Perustuslakivaliokunta painotti myös 34 d ja 34 e §:n säännöksiä tehtävien kestosta, toimivaltuuksien sisällöstä ja rajauksista sekä koulutuksesta. (PeVL 6/2018 vp, s. 4–5, jossa viitattu PeVL 65/2016 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on lisäksi lausunnossaan pitänyt mahdollisena perustuslain 127 §:n kannalta sääntelyä asevelvollisen määräämisestä Puolustusvoimille sinänsä kuulumattomiin, mutta luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistäviin lyhytkestoisiin tehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 7/II). Samoin perustuslakivaliokunnan mukaan on voitu säätää asevelvollisten määräämisestä osallistumaan muun muassa tiettyihin virka-aputehtäviin ja pelastustehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 6–7).



19.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

Maanpuolustusvelvollisuuteen on siis Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettujen asevelvollisten osalta katsottu kuuluvan myös luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilailta koulutusta edistävät lyhytkestoiset tehtävät, kuten Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena toimiminen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömissä tilanteissa (PeVL 6/2018 vp, PeVL 9/2007 vp, s. 7/II). Kertausharjoituksen rajaturvallisuuden ylläpitämisestä koskeva tarkoitus tukisi rajajoukkoihin sijoitettujen asevelvollisten koulutusta samoin kuin maanpuolustuksen edistämistä laajemmin ja tehtäviä voidaan pitää asevelvollisille sopivina.

Edellä selostetun perusteella ehdotettu sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 127 §:n kannalta.

2.2 Ahvenanmaan maakunta

Ahvenanmaan maakunnan demilitarisointi ja neutralisointi perustuvat Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevaan sopimukseen (SopS 1/1922) ja sopimukseen Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista (SopS 24/1940). Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen mukaan maakunnan alueelle ei saa rakentaa sotilastukikohtia tai -laitteita. Saarelle ei myöskään saa tunkeutua Suomen tai muun valtion maa-, meri- tai ilmailuvoimilla. Sen lisäksi aseiden ja sotatarpeiden valmistus, tuonti, kauttakuljetus ja vienti on kielletty. Alue on neutralisoitu, minkä vuoksi se tulee pitää mahdollisissa konflikteissa sodan ulkopuolella.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon itsehallintolain 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta.

Ehdotetut asevelvollisuuslain muutokset koskevat Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevia tehtäviä eivätkä ehdotukset liity sotilaallisen valmiuden kohottamiseen. Esityksellä toteutettaisiin nimenomaisesti valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan kuuluvaa rajavartiolain 3 §:n 1 momentissa Rajavartiolaitokselle säädettyä rajaturvallisuuden ylläpitämisen tehtävää ja siihen esimerkiksi liittyvää meripelastustehtävää. Lisäksi esityksellä voisi olla merkitystä esimerkiksi Ahvenanmaan avomerialueen ympäristövahinkojen torjuntatehtävissä.

Kuten jaksossa 2.1 todetaan, maanpuolustusvelvollisuuteen on Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettujen asevelvollisten osalta katsottu kuuluvan myös luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävät lyhytkestoiset tehtävät. Kun kyse on Ahvenanmaan demilitarisoidusta alueesta, asevelvollisten tehtävät eivät ole sotilaallisia.

Siten reserviläisten määräämistä nopeutetulla menettelyllä rajaturvallisuuden ylläpitämisestä koskevaan kertausharjoitukseen Ahvenanmaan alueella ei olisi edellä kuvatuilla perusteluilla pidettävä ongelmallisena perustuslain 127 §:n, Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen aseman eikä Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.



19.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

2.3 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2018) säädetyn rajavartiolain 34 d §:n mukaan palveluksessa olevalla asevelvollisella ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavalla ei ole itsenäistä oikeutta voimakeinojen käyttämiseen. Pykälän 3 momentti sisältää informatiiviset viittaukset rajavartiolain 35 §:n 2 momenttiin koskien oikeutta välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen rajavartiomiehen ohjauksessa, rikoslain hätävarjelusäntelyyn, aluevalvontalakiin sekä sotilaan ja sotilasesimiehen voimankäyttöä koskevaan säntelyyn.

Rajavartiolain 34 d §:ssä tarkoitetut tehtävät eivät lähtökohtaisesti edellytä voimakeinojen käyttöä, eivätkä ne ole asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaisia vaarallisia tehtäviä, joita asevelvolliset eivät saa suorittaa. Asevelvollinen ei voi rajavartiolain 34 d §:ssä säädettyjä tehtäviä suorittaessaan kantaa mukanaan ampuma-asetta, koska tehtävät eivät saa lähtökohtaisesti olla sellaisia, joissa voimankäyttövälineitä ylipäänsä tarvittaisiin.

Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja rajaturvallisuustilanteesta johtuen voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua edellyttävä vaarallinen tilanne voi kuitenkin syntyä riskiarvioinnista huolimatta yllättäen, eikä riskiä voi täysin poistaa. Tällaisessa tilanteessa sovellettavaksi voisi tulla voimassa olevan rajavartiolain 35 §:n 2 momentin säännökset sivullisen voimakeinoavusta. Poikkeuksellisissa hätävarjeluun rinnastettavassa tilanteessa rajavartiomies voisi näin ollen valtuuttaa asevelvollisen käyttämään sellaista rajavartiomiehen ampuma-asetta, jonka käyttöön asevelvollinen on saanut riittävän koulutuksen. Sivullisen voimakeinoapua koskeva säännös tulisi kuitenkin käytännössä kyseeseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa.

Asevelvollisille jaettaisiin tarvittavat suoja-, viesti- ja voimankäyttövälineet avustavia tehtäviä suorittaessa, minkä lisäksi he toimisivat tehtävillä Rajavartiolaitoksen virkamiehen suorassa valvonnassa ja läheisyydessä. Asevelvollisilla olisi siten koulutukselliset ja välineelliset valmiudet tarvittaessa minimoida itseensä tai muihin kohdistuvat fyysiset oikeudenloukkaukset esimerkiksi turvautumalla virkamiehen apuun, kutsumalla lisäapua paikalle, suojautumalla, tai tarvittaessa käyttämällä soveltuvaa ja oikeasuhtaista voimaa siten, kuin rajavartiolain 34 d §:n 3 momentissa ja 35 §:n 2 momentissa säädetään.

Ehdotetussa kertausharjoituksessa asevelvolliset toimisivat rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa ja heidät asetettaisiin vain etukäteen arvioidulla tavalla heille soveltuvaksi pidettäviin turvallisiin ja aseettomiin tehtäviin, joihin he ovat saaneet tarvittavan koulutuksen. Huomioiden tehtävien luonne ja se, että voimakeinojen käyttö tapahtuisi joka tapauksessa lähtökohtaisesti hätävarjelu- tai pakkotilassa, ei ehdotettu säntely olisi ongelmallinen perustuslain 7 §:n kannalta.



19.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

2.4 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yleiseen yhdenvertaisuussäännöksen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua kaikissa suhteissa, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (esim. PeVL 1/1986 vp, PeVL 2/1987 vp, PeVL 3/1988 vp). Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille, että asetettaessa heille velvollisuuksia (esim. PeVL 9/1985 vp ja 10/1985 vp).

Asevelvollisuuslain 50 §:ssä säädetty kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat eivät koskisi ehdotettua kertausharjoitusta mainitun pykälän 4 momentin mukaisesti. Kertausharjoitukset kerryttäisivät kuitenkin reservin sotilasarvon ylennyksiin vaadittavia kertauspäiviä siitä huolimatta, että asevelvollisuuslaissa tarkoitetut yhteenlasketut enimmäisajat olisivat kertausharjoitukseen määrätyn reserviläisen osalta täyttyneet.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt yhdenvertaisuuden kannalta ongelmattomana muun muassa erilaisia palvelusajkoja, kunhan ne perustuvat hyväksyttäviin seikkoihin. Hyväksyttävänä perusteena on pidetty muun muassa eri tehtävien vaatimia erilaisia koulutustarpeita (PeVL 37/1997 vp). Erilaisia kertausharjoitusmääriä voidaan tältä osin arvioida samoilla perusteilla ja katsoa niihin olevan sinänsä hyväksyttävä peruste.

Ehdotettu kertausharjoitus koskisi vain rajattua henkilömäärää ja lähtökohtaisesti sellaisia reserviläisiä, joilla on ajantasaisin, vuoden 2018 jälkeen saatu koulutus asevelvollisten toimivaltuuksien käytöstä Rajavartiolaitoksen tukena. Näin ollen tarvittavan koulutuksen joko varusmiespalvelusta tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittaessa, taikka sen jälkeen reservin kertausharjoituksissa saaneella on saadun koulutuksen lisäksi tietoisuus siitä, että Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja asevelvollisia voidaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena myös rauhan aikana.

Kaikkia reserviläisiä, mukaan lukien Rajavartiolaitoksen reserviin kuuluvia, voidaan jo nykyisen lainsäädännön perusteella määrätä nopeutetussa menettelyssä kertausharjoituksiin, jotka ylittäisivät enimmäisajan, jos sotilaallisen uhkan edellytys täyttyy.

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi rajavartiolain muuttamista, joka koski rajanylitysliikenteen rajoittamista, koskeneessa lausunnossaan (37/2022 vp) pitänyt ehdotuksen tavoitteita hyväksyttävinä ja painavina ja todennut, että valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa. Valiokunnan mielestä ehdotettujen toimien taustalla oli hyväksyttäviä intressejä, jotka voivat ääripäuksessä palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 16/2022 vp, kappale 5, ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2/II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8).

Ottaen huomioon, että esityksen tavoitteena on kansallisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden parantaminen ja että kertausharjoituksen soveltamisalasta ja kestosta sekä siitä, keitä harjoitus koskisi, säädettäisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, ehdotettu sääntely ei olisi ongelmallinen perustuslain 6 §:n kannalta.



19.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

2.5 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lähtökohtaisesti kaikissa oikeutta tai velvollisuutta koskevissa asioissa tulee olla oikeus muutoksenhakuun. Perustuslakivaliokunta on ollut varsin tiukka asiaan liittyvissä kannanotoissaan (vrt. PeVL 32/2012 vp ja PeVL 51/2010 vp).

Ehdotetusta kertausharjoituksesta saisi hakea vapautusta samassa menettelyssä kuin tavanomaisesta kertausharjoituksesta, mutta edellytykset vapautuksen myöntämiselle olisivat tiukemmat. Edellytykset vapautuksen myöntämiselle olisivat ehdotuksen mukaan samat kuin vapautukselle sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen tarkoituksessa nopeutetussa menettelyssä määrättävästä kertausharjoituksessa, jota koskeva asevelvollisuuslain 34 §:n 2 momentti on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2016 vp, s. 3–4).

Harjoituksen kansalliseen turvallisuuteen liittyvä tarkoitus huomioon ottaen on kuitenkin erittäin tärkeää, että harjoitukseen määrätty asevelvolliset osallistuvat harjoitukseen laajasti. Edellytykset vapautuksen myöntämiselle onkin tästä syystä välttämätöntä säätää asevelvollisuuslain 34 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla tiukemmiksi kuin tavallisen kertausharjoituksen osalta. Mainitun säännöksen mukaan nopeutetusta kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen, jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen, ammatin tai elinkeinon harjoittamisen taikka tutkinnon loppuun saattamisen takia välttämätön.

Ehdotetusta kertausharjoituksesta voisi hakea vapautusta ja asia olisi mahdollista saat-
taa viime kädessä kutsunta-asiaa keskuslautakunnan ratkaistavaksi. Asevelvollisilla olisi siten mahdollisuus saada kertausharjoituksiin osallistumista koskeva asiansa riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi huomioiden asevelvollisuuslain 111 §:ssä säädetty siitä, että palvelukseen ja koulutukseen määräämistä ja keskeyttämistä koskeva päätös pannaan täytäntöön oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta huolimatta. Kertausharjoituksiin osallistuessaan asevelvollisella ei ole asevelvollisuuslain 112 §:n mukaisesti valitusoikeutta joukko-osaston komentajan ja harjoituksen johtajan päätöksestä palveluksen ja koulutuksen järjestämisestä tai kertausharjoitusta koskevassa asiassa. Ratkaisun viivästyessä tai hakemuksen tullessa hylätyksi kertausharjoituksen johtaja voisi lisäksi asevelvollisuuslain 59 §:n mukaisesti myöntää asevelvolliselle luvan poistua palveluspaikasta henkilökohtaisen pakottavan syyn takia.

Ehdotetut rajoitukset asevelvollisen oikeusturvan toteutumiseen on arvioitu hyväksyttäväksi huomioiden rajaturvallisuuden ylläpitämisen mahdollistamiseksi järjestettävän kertausharjoituksen yhteiskunnallinen merkittävyys, välttämättömyys ja poikkeuksellisuus. Ehdotettu sääntely ei siten olisi ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta.



19.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

2.6 Tasavallan presidentin päätöksenteko

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasi-
oista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Ehdotuksen mukaan yksinomaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättävän ker-
tausharjoituksen päätöksenteossa sovellettaisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun
lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenette-
lyä. Päätöksen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättävästä kertausharjoituksesta
tekisi siten tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella.
Päätökset varmentaisi sisäministeri. Asiaa esiteltäessä pääministerillä ja Rajavartioli-
aitoksen päälliköllä olisi oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä siitä. Tasavallan presi-
denti voisi omasta aloitteestaan tai sisäministerin esityksestä siirtää asian presidentin
valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta sisäministerin esit-
telystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Kertausharjoituksen määräämisessä noudatettavasta päätöksentekomenettelystä viitat-
taisiin nimenomaisesti rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa säädettyyn soti-
laskäskyasioiden päätöksentekomenettelyyn. Asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin
mukaisesti tasavallan presidentin päätös myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarkoi-
tetusta kertausharjoituksesta ja päätöksen nojalla annetut määräykset on peruutet-
tava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii. Siten uudenlainen kertaus-
harjoitus tulisi Rajavartiolilaitoksessa palvelevien osalta säännellyksi siten kuin perustus-
lakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 22/2016 vp) katsonut asianmukaiseksi.

Puolustusvoimat panisi täytäntöön tasavallan presidentin päätöksen harjoituksen järjes-
tämisestä ja määräisi asevelvolliset tasavallan presidentin päätöksen nojalla ja päätök-
sen asettamissa rajoissa rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoituk-
seen. Rajavartiolilaitos päättäisi harjoituksen kestosta ja mahdollisesta jatkamisesta
asevelvollisuuslain edellyttämällä tavalla kunkin harjoitukseen määrätyn asevelvollisen
reserviläisen osalta.

2.7 Perusoikeusrajoitusten täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja oikeasuhtaisuus

Lakiehdotuksen mukaisella rajaturvallisuuden välttämättömään ylläpitämiseen tähtää-
vän kertausharjoituksen järjestämisellä voisi olla tosiasiallisesti merkittävämmät vaiku-
tukset asevelvollisten perusoikeuksiin kuin tavanomaisella kertausharjoituksella. Ker-
tausharjoituksella olisi edellä mainittujen henkilökohtaisen vapauden ja koskematto-
muuden (7 §), yhdenvertaisuuden (6 §) ja oikeusturvan (21 §) lisäksi vaikutuksia aina-
kin asevelvollisen liikkumisvapauteen (9 §), oikeuteen yksityiselämän suojaan (10 §),
sivistyksellisten oikeuksien suojaan (16 §) sekä oikeuteen hankkia toimeentulonsa va-
litsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (18 §).

Ehdotettuun kertausharjoitukseen ei olisi mahdollista varautua tavanomaista harjoi-
tusta vastaavasti etukäteen, eivätkä kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat
koskisi niitä lainkaan. Esitettyä säännöstä nopeutetulla menettelyllä kertausharjoituk-
seen määräämisestä rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella voitaisiin kuitenkin so-
veltaa vain poikkeuksellisissa tilanteissa Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän
välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä.



19.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

Vaikutusten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että kertausharjoitus voitaisiin määrätä asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin mukaisesti kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan ja 4 momentin mukaisesti peruutettaisiin heti, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen salli. Tämä edellyttäisi kertausharjoitusten tarkoituksenmukaisuuden jatkuvan arvioinnin tekemistä kunkin määrätyn reserviin kuuluvan asevelvollisen osalta. Kertausharjoitusmääräyksen jatkuminen yhtäjaksoisesti yli 30 päivää saman asevelvollisen osalta on arvioitu erittäin epätodennäköiseksi, minkä lisäksi aina tilanteen sen mahdollistaessa, palvelukseen määrättäisiin toinen vastaava joukko jatkamaan aloitettua tehtävää, jolloin kertausharjoitukseen ensiksi määrätty joukko voitaisiin kotiuttaa kertausharjoituksesta mahdollisimman pian. Kertausharjoituksessa noudatettaisiin siis tavanomaista rotaatiosuunnittelua.

Mikäli kertausharjoituksen ajallista ulottuvuutta rajoitettaisiin esitettyä laajemmin, mahdollistaisi tämä edelleen uudenlaisten uhkien kehittymisen Suomen turvallisuusympäristössä ja voisi osaltaan mahdollistaa Suomea vahingoittavan menettelyn.

Sääntelyn soveltaminen vain poikkeuksellisissa ja välttämättömissä tilanteissa viimsijaisena keinona, kertausharjoitusta koskevat aikarajat sekä määräyksen antaminen ja sen peruuttaminen kunkin reserviin kuuluvan asevelvollisen osalta varmistavat, ettei perustuslain 10 §:n mukaista oikeutta yksityiselämään, 16 §:n mukaista sivistyksellisten oikeuksien suojaa ja 18 §:n 1 momentin mukaista oikeutta työhön ja elinkeinovapautta rajoiteta tarpeettomasti.

Vaikutusten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulee lisäksi ottaa huomioon, että vaikka asevelvolliset sijoitetaan sodan ajan joukkoihin Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen päätöksellä, vaativampiin tehtäviin sijoittamisessa pyritään ottamaan huomioon henkilön oman halukkuus ja soveltuvuus. Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitetuilla asevelvollisilla on koulutuksen lisäksi tietämys siitä, että heitä voidaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena myös rauhan aikana. Lisäksi kertausharjoitukset kerryttäisivät reservin sotilasarvon ylennyksiin vaadittavia kertauspäiviä.

Sääntelyn oikeasuhtaisuus tulee huomioitua myös niiden asevelvollisuuslain säännösten kautta, jotka koskevat asevelvollisen oikeutta hakea vapautusta kertausharjoituksesta ennakkollisesti (34 §:n 2 momentti) sekä asevelvollisen oikeutta hakea lupaa poistua palveluspaikasta pakottavan syyn takia (59 §).

Ottaen edellä mainittujen lisäksi huomioon ehdotuksen yhteiskunnallisen merkityksen sekä sen, että harjoitus voitaisiin järjestää vain tasavallan presidentin päätöksellä, ehdotettuun sääntelyyn liittyvien perusoikeusrajoitusten voidaan katsoa olevan kokonaisuutena arvioiden oikeasuhtaisia sekä riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

3 Säättämisjärjestys

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu laki ei sisällä säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain kanssa, ja esitys voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisesti tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.