

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslain (1438/2007) 32 ja 48 §:ää siten, että asevelvollisia voitaisiin nopeutetulla menettelyllä määrätä kertausharjoitukseen myös rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella.

Käsiteltävänä olevan esityksen sisältämän lakiehdotuksen 48 §:n mukaan reservin kertausharjoituksella voitaisiin mahdollistaa rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen (ehdotettu 5 kohta). Tällaiseen kertausharjoitukseen voitaisiin esityksen sisältämän lakiehdotuksen 32 §:n 1 momentin mukaan määrätä vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 2 §:ssä tarkoitettuihin rajajoukkoihin sijoitettu reserviläinen. Asevelvollisuuslain sääntelyssä rajaturvallisuuslain ylläpitämiseksi järjestettävä reservin kertausharjoitus rinnastuisi lain 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun sotilaallisen valmiuden joustavaan kohtottamiseen liittyvään kertausharjoitukseen. Tämä muun ohessa merkitsisi, että määräys kertausharjoitukseen voitaisiin antaa asevelvollisuuslain 32 §:n 2 momentissa säädetystä määräajasta poiketen ja että kertausharjoituksesta vapauttaminen tulisi kysymykseen vain asevelvollisuuslain 34 §:n 2 momentissa säädetyn perusteiden perusteella. Esityksessä ehdotetun sääntelyn tavoitteena on mahdollistaa aiempaa nopeampi reagointi nopeasti kehittyviin rajaturvallisuuden muutoksiin. Tällaiset muutokset voivat aiheutua esimerkiksi välineellistetyistä maahantulosta, suuronnettomuudesta tai pandemiasta (HE, s. 14).

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Voimassa oleva asevelvollisuuslain 32 § on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2016 vp). Tuossa yhteydessä valiokunta ensinnäkin katsoi, että vaikka kysymys oli poikkeuksellisia tilanteita koskevasta sääntelystä, mikään ei viitannut siihen, että kysymys olisi perustuslain (731/1999) 23 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista ja niihin liittyvästä sääntelystä. Tämän vuoksi esityksen johtaessa perusoikeuksien rajoituksiin, kysymys oli normaalioloissa tapahtuvasta perusoikeuksien rajoittamisesta eikä asiaa tullut arvioida perustuslain 23 §:n valossa (PeVL 22/2016 vp, s. 2). Sittemmin valiokunta on lausuntokäytännössään korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (esim. PeVL 37/2022 vp, 9 kohta, PeVL 29/2022 vp, 26 kohta, PeVL 12/2021 vp, 38 kohta ja PeVM 15/2018 vp, s. 8). Valiokunnan mukaan poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 37/2022 vp, 9 kohta, PeVL 29/2022 vp, 26 kohta ja niissä mainitut lausunnot).

Myös nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotettu uusi kertausharjoitusperuste on tarkoitettu otettavaksi käyttöön ainoastaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömien toimintojen turvaamiseksi ja poikkeuksellisissa tilanteissa (HE, s. 14). Kysymys olisi näin niin ikään poikkeuksellisia tilanteita varten säädettävästä menettelystä. Mikään ei käsiteltävänä olevassa esityksessä kuitenkaan viittaa siihen, että kysymys olisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista, minkä vuoksi esityksessä ehdotettua sääntelyä on arvioitava normaalioloissa tapahtuvana perusoikeuksien rajoittamisena siltä osin kuin kysymys on perusoikeuksien rajoituksiin johtavasta sääntelystä.

Maanpuolustusvelvollisuutta kokevan perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan maanpuolustusvelvollisuus muodostaa lisäksi hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia (PeVL 9/2007 vp, s. 2/II). Asevelvollisten perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on kuitenkin arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa erityisten rajoitusedellytysten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 24–25). Rajoitusten hyväksyttävyyden ohella on tällöin kiinnitettävä huomiota lisäksi niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä asevelvollisten oikeusturvaan (ks. esim. PeVL 22/2016 vp, s. 2 ja PeVL 11/2016 vp, s. 2).

Esityksessä ehdotetun sääntelyn tavoitteet liittyvät rajaturvallisuuden ylläpitämiseen (HE, s. 14). Esityksen (s. 14) mukaan tavoitteena on, että rajaturvallisuuden muutoksiin kyettäisiin jatkossa vastaamaan myös normaaliolojen keinoin tilanteen välttämättömyyden sitä edellyttäessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt rajaturvallisuuden vahvistamiseen sekä normaaliolojen häiriötilanteisiin liittyvän Rajavartiolaitoksen varautumiskyvyn parantamiseen liittyvän sääntelyn tavoitteita hyväksyttävinä. Valiokunnan mukaan tällaisen sääntelyn taustalla on ollut hyväksyttäviä intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 37/2022 vp, 8 kohta, PeVL 16/2022 vp, 5 kohta ja PeVL 15/2022 vp, 5 kohta sekä niissä mainitut lausunnot). Myös perustuslain 22 §:n sisältämä

perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite on tässä suhteessa merkityksellinen (PeVL 37/2022 vp, 8 kohta).

Esityksen (s. 17) perustelujen mukaan reserviin kuuluvan asevelvollisen määrääminen nopeutella menettelyllä kertausharjoitukseen on merkityksellistä usean perusoikeuden kannalta. Keskeisimpiä ovat esityksen mukaan perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:ssä turvattu liikkumisvapaus, 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja, 16 §:ssä turvattu sivistyksellisten oikeuksien suoja, 18 § §:ssä turvattu oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla sekä 21 §:ssä turvattu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Hallituksen esityksen arvio vastaa suurelta osin eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä, jossa on lisäksi todettu, että velvollisuuksien kohdentamiseen ja niistä vapauttamiseen liittyy myös syrjinnän kieltoon liittyviä kysymyksiä (PeVL 22/2016 vp, s. 2). Kaikkiaan selvää on, että asevelvollisen määrääminen nopeutetulla menettelyllä kertausharjoitukseen merkitsee varsin syvälle käyvää puuttumista yksilön perusoikeuksiin, muun muassa henkilökohtaiseen vapauteen (PeVL 22/2016 vp, s. 3). Tämän vuoksi esityksessä ehdotettua sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa erityisten rajoitusedellytysten kannalta kiinnittäen huomiota ennen muuta sääntelyn hyväksyttävyyteen, oikeasuhtaisuuteen sekä tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen kertausharjoituksen tarkoituksena

Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 48 §:n 5 kohdan mukaan reservin kertausharjoituksella voitaisiin mahdollistaa rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen. Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt rajaturvallisuuden vahvistamiseen sekä normaaliolojen häiriötilanteisiin liittyvän Rajavartiolaitoksen varautumiskyvyn parantamiseen liittyvän sääntelyn tavoitteita hyväksyttävinä. Ehdotettu sääntely kytkeytyy tältä osin hyväksyttäviin perusteisiin, mutta sääntelyä on arvioitava sen oikeasuhtaisuuden sekä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta.

Ehdotetulla sääntelyllä on esityksen (s. 34–35) perustelujen mukaan tarkoitus mahdollistaa rajaturvallisuuden ylläpitämisen valmiuden joustava kohottaminen myös silloin, kun rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva. Ehdotetun sääntelyn mukainen menettely on esityksen (s. 35) mukaan tarkoitettu poikkeukselliseksi ja sitä käytettäisiin viimesijaisena keinona vain, kun rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei olisi mahdollista tai se muodostuisi kohtuuttoman vaikeaksi viranomaisen tavanomaisilla keinoilla.

Menettelyn poikkeuksellisuuden ja viimesijaisuuden kannalta ehdotettu sääntely on asianmukaisesti sidottu välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Tämä myös rajaa lakiehdotuksen 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettua rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaa kertausharjoitusta suhteessa 4 kohdassa tarkoitettuun sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen liittyvään kertausharjoitukseen, joka voi myös liittyä rajaturvallisuuteen mutta jota sovellettaessa on kysymys sotilaallisesta uhkasta. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, että asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan lain 48 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen voidaan määrätä vain Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä.

Ehdotetun sääntelyn keskeinen ongelma liittyy kuitenkin siihen, että sen perusteella ei ole riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määriteltävissä, mitä ovat ne rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät häiriötilanteet, jotka mahdollistaisivat kertausharjoitukseen määrittämisen. Tällä on merkitystä myös ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta, vaikka sääntely on sidottu välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Ehdotetussa 48 §:n 5 kohdassa ei ensinnäkään täsmällisemmin määriteltäisi, mitä rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitettaisiin. Toiseksi rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä reservin kertausharjoitus olisi mahdollinen, jos se on välttämätön ”rajaturvallisuustilanteesta johtuen”. Ehdotetun sääntelyn sanamuoto ei näin erityisen selvästi rajaa sen soveltamiseen liittyvää välttämättömyyttä koskevaa arviointia.

Esityksen perustelujen (s. 35) mukaan ehdotettua sääntelyä on tarkoitus soveltaa esimerkiksi laajamittaisen välineellistetyn maahantulon muodossa ilmenevän rajaturvallisuuden häiriötilan torjumiseksi tai valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttävän tilanteen, kuten pandemian tai suuronnettomuuden vaikutusten, leviämisen ehkäisemiseksi. Ehdotetun 48 §:n 5 kohdan sanamuoto ei tältä osin kuitenkaan ole erityisen selkeä koska ei ole selvää, mitä siinä tarkoitettulla rajaturvallisuudella ja rajaturvallisuustilanteella tarkoitetaan.

Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 48 §:n 5 kohtaa olisi sääntelyn oikeasuhtaisuuteen sekä tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen liittyen syytä täsmentää siten, että siitä selvemmin kävisi ilmi, missä tilanteissa kertausharjoitukseen voidaan määrätä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännös voitaisiin muotoilla esimerkiksi siten, että reservin kertausharjoituksella mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä nopeasti kehittyvän rajaturvallisuuden häiriön torjumiseksi tai valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttävän tilanteen vaikutusten estämiseksi.

Oikeusturva

Esityksessä ehdotettu lakiehdotuksen 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettu rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä kertausharjoitus rinnastuisi vapauttamista kertausharjoituksesta koskevan menettelyn suhteen 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen liittyvään kertausharjoitukseen. Lakiehdotuksen 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettu rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä kertausharjoitus määrättäisiin asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentissa säädettyssä menettelyssä, samoin kuin 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettu kertausharjoitus. Asevelvollisuuslain 34 §:n 2 momentin mukaan lain 32 §:n 3 momentissa säädettyssä menettelyssä määrätystä kertausharjoituksesta voidaan vapauttaa asevelvollinen, jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen, ammatin tai elinkeinon harjoittamisen taikka tutkinnon loppuun saattamisen takia välttämätön.

Asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentti on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2016 vp, s. 3–4). Tuossa yhteydessä sääntelyä arvioitiin myös kertausharjoituksesta vapauttamista koskevien perusteiden suhteen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta olisi perusteltua, että kertausharjoituksesta voidaan vapauttaa myös asevelvollinen, jonka tutkinnon loppuun saattaminen välttämättä edellyttää vapautusta (PeVL 22/2016 vp, s. 3–4). Käsitteltävänä olevan esityksen säätämisjärjestyistä ja suhdetta perustuslakiin koskevista perusteluista kertausharjoituksesta vapauttamiseen liittyvää sääntelyratkaisua perustellaan pitkälti samoin perustein ja osin samanasaisesti kuin kertausharjoituksesta vapauttamisesta koskien asevelvollisuuslain 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettua

kertausharjoitusta on aiemmin perusteltu (vrt. HE 44/2016 vp, s. 15 ja HE, s. 40). Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta ei välttämättä kuitenkaan ole ilmeistä, että asevelvollisuuslain 48 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitettu kertausharjoituksesta vapauttamista tulisi arvioida samoin perustein. Vaikka selvää on, että asevelvollisuuslain 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettu esityksessä ehdotettu kertausharjoitus ei rinnastu tavanomaiseen kertausharjoitukseen, ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta saattaisi olla syytä arvioida, tulisiko asevelvollisuuslain 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettu kertausharjoituksesta vapauttaminen mahdollistaa sotilaallisen valmiuden kohottamiseen liittyvää kertausharjoitusta jossain määrin väljemmin perustein. Tässä arvioissa olisi otettava huomioon, että ehdotettu kertausharjoitus merkitsisi varsin syvälle käyvää puuttumista yksilön perusoikeuksiin, muun muassa henkilökohtaisen vapautteen (PeVL 22/2016 vp, s. 3).

Ehdotettu sääntely on tältä osin merkityksellinen myös oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Sanotun säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa asevelvollisuuslakia koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, että asevelvollisuusasioiden muutoksenhakuviranomaisena toimiva kutsunta-asioiden keskuslautakunta oikeudellisen asemansa puolesta täyttää riippumatonta lainkäyttöelintä koskevat vaatimukset, jos lautakunnan päätöksiin avataan valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai kokoonpanosäännöksillä taataan puolustushallinnon ulkopuolisille jäsenille enemmistö lautakunnassa (PeVL 37/1997 vp, s. 3–4 ja PeVL 9/2007 vp, s. 9/II). Voimassa olevaa asevelvollisuuslakia on tässä suhteessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämän johdosta myös täydennetty siten, että asevelvollisuuslain 115 §:n 3 momentin mukaan kutsunta-asiain keskuslautakunnan puheenjohtajalla, varapuheenjohtajalla ja jäsenillä on näissä tehtävissään tuomariin verrattava virassapysymisoikeus ja virkavastuu (PeVL 9/2007 vp, s. 10/I ja PuVM 1/2007 vp, s. 13). Edellä todettu huomioon ottaen kutsunta-asiain keskuslautakuntaa on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan pidetty perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuna riippumattomana lainkäyttöelimenä, vaikka sen päätöksiin ei asevelvollisuuslain 112 §:n 1 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään – joskin toisenlaisessa sääntelyyhteydessä – pitänyt perustuslain 21 §:n kannalta merkityksellisenä, että tuomioistuinkontrolli ei muodostu näennäiseksi (PeVL 35/2018 vp, s. 29 ja PeVL 36/2018 vp, s. 33). Vastaavasti voidaan katsoa, että muunlainen oikeusturvan kannalta olennainen menettely ei saa muodostua näennäiseksi. Edellä todetulla on merkitystä suhteessa siihen, että asevelvollisuuslain 111 §:n mukaan palvelukseen määräämistä koskeva päätös pannaan täytäntöön oikaisuvaatimuksesta huolimatta. Esityksen (s. 40) perustelujen mukaan määrättäessä asevelvollinen Suomen turvallisuusympäristössä ilmenneen välttämättömän tarpeen vuoksi kertausharjoitukseen kolmen kuukauden määräaika nopeammin, oikaisuvaatimusta ei todennäköisesti ehditä ratkaista ennen kertausharjoituksen alkamista. Vapautusta koskevan valituksen menestyessä kertausharjoitukset kuitenkin keskeytettäisiin asevelvollisen osalta välittömästi (HE, s. 40).

Koska lakiehdotuksen 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettu kertausharjoitus – samoin kuin sanotun säännöksen 4 kohdassa tarkoitettu kertausharjoitus – voidaan määrätä asevelvollisuuslain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettu kolmen kuukauden määräajasta poiketen ja koska kertausharjoitukseen määrääminen merkitsee syvälle käyvää puuttumista yksilön perusoikeuksiin (PeVL 22/2016 vp, s. 3), asevelvollisuuslaissa saattaisi olla syytä nimenomaisesti säätää siitä, että lain 32 §:n 3 momentin perusteella määrättyä kertausharjoitusta koskeva oikaisuvaatimus tulisi käsitellä ja

ratkaista viipymättä ja ainakin ennen kertausharjoituksen päättymistä, vaikka voimassa olevan asevelvollisuuslain 114 §:n 1 momentissa säädetäänkin, että kutsunta-asiaa keskuslautakunnalle tehty valitus on käsiteltävä ja ratkaistava kiireellisesti. Asiaa koskeva nimenomainen säännös olisi tarpeen myös siksi, että asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan määräys kertausharjoitukseen annetaan kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan. Koska kertausharjoitus voitaisiin näissä tilanteissa määrätä alkamaan jopa välittömästi (ks. myös HE, s. 39) ja koska kertausharjoitus voi kestää enintään 30 päivää, reserviläisen oikeusturva voi tosiasiallisesti muodostua näennäiseksi, jos kutsunta-asiaa keskuslautakunta ei ehdi käsitellä asiaa ennen kertausharjoituksen päättymistä.

Reserviläisen toimivaltuudet

Kertausharjoitukseen määrätyn asevelvollisen toimivaltuudet heidän toimiessa Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena määräytyisivät rajavartiolain (578/2005) 34 d §:n mukaan. Säännös on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2018 vp, s. 4–5). Säännöksen mukaan asevelvollisella on rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa tilapäisesti oikeus esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseen ja henkilötuntemerkkien ottamiseen sekä ajoneuvon pysäyttämiseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on rajavartiolain 34 d §:n säätämisen yhteydessä katsonut, että siinä määritellyt asevelvollisen tehtävät ovat luonteeltaan asevelvolliselle sopivia ja niiden voidaan arvioida edistävän asevelvollisen koulutusta. Tehtävien kestoa, toimivaltuuksien sisältöä ja rajauksia sekä koulutusta koskeva sääntely oli myös valiokunnan mukaan asianmukaista, minkä vuoksi sääntely ei ollut ongelmallista perustuslain 127 §:n kannalta (PeVL 6/2018 vp, s. 4–5).

Rajavartiolain 34 d §:ssä tarkoitetut tehtävät eivät lähtökohtaisesti edellytä voimakeinojen käyttöä (HE, s. 37). Rajavartiolain 34 d §:n 3 momentin mukaan palveluksessa olevan asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan oikeudesta välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen rajavartiomiehen ohjauksessa säädetään lain 35 §:n 2 momentissa ja oikeudesta hätävarjeluun rikoslain 4 luvun 4 §:ssä. Esityksessä (s. 38) rajavartiolain 35 §:n 2 momentin säännökseen viitaten katsotaan, että rajavartiolaitoksen tehtävistä ja rajavartiotilanteesta johtuen voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua edellyttävä vaarallinen tilanne voi syntyä yllättäen, eikä riskiä täysin voi poistaa. Esityksen (s. 38) mukaan tämänlaisessa tilanteessa rajavartiomies voisi rajavartiolain 35 §:n 2 momentin nojalla poikkeuksellisessa hätävarjeluun rinnastettavassa tilanteessa valtuuttaa asevelvollisen käyttämään sellaista rajavartiomiehen ampuma-asetta, jonka käyttöön asevelvollinen on saanut riittävän koulutuksen. Tilanteessa sovellettaisiin näin varsin yleisluonteista sivullisen voimankäyttöoikeutta koskevaa rajavartiolain 35 §:n 2 momenttia.

Asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaan asevelvolliset eivät saa osallistua aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin sanotun säännöksen soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä suorittaessaan. Säännöksen mukaan lähtökohta on, että asevelvolliset eivät saa muissa kuin sotilaallisissa puolustamistehtävissä osallistua ampuma-aseen käyttöä vaativiin tehtäviin. Vaikka käsiteltävänä olevassa esityksessä tarkoitettussa tilanteessa olisi kysymys poikkeuksellisesta ja yllättäen kehittyvästä tilanteesta, jossa voimakeinojen käyttö ampuma-aseen käyttö mukaan lukien olisi mahdollista ja vaikka voimakeinojen käyttö ampuma-aseen käyttö mukaan lukien tapahtuisi rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa, ei ole ongelmallista, että voimakeinojen käyttö ja mahdollinen ampuma-aseen käyttö olisi mahdollista varsin yleispiirteisistä sääntelyä sisältävän rajavartiolain 35 §:n 2 momentin nojalla. Tässä arviossa merkitystä on nähdäkseni

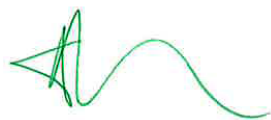
annettava myös sille, että esityksessä tarkoitetussa nopeasti kehittyvässä rajaturvallisuuden häiriötilanteessa mahdollisuus perusoikeusherkkien tilanteiden kohtaamiseen lienee suhteellisen merkittävä verrattuna tavanomaiseen reservin kertausharjoitukseen. Esityksen (s. 11) perustelujen mukaan asevelvollinen voi joutua käyttämään voimaa esimerkiksi suorittaessaan rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa rajavartiolain 34 d §:n 1 momentin mukaisia tehtäviä valtakunnan rajalla suoritettavan partioinnin yhteydessä. Tästä näkökulmasta olisi nähdäkseni perusteltua, että mahdollisesta voimakeinojen käytöstä säädettäisiin nimenomaisesti.

Toimivallanjako päätöksentekomenettelyssä

Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 32 §:n 4 momentin mukaan jos kyse on yksinomaan rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävästä kertausharjoituksesta, päätös tehdään noudattaen rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä. Ehdotettu sääntely muistuttaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hyväksyttyä asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin päätöksentekomenettelyä, joka koskee sotilaallisen valmiuden joustavaa kohottamista koskevaa kertausharjoitusta ja jossa viitataan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 32 §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätöksentekomenettelyyn. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n sääntely on asiallisesti pitkälti puolustusvoimista annetun lain 32 §:ää vastaavaa.

Tältä osin on huomattava, että rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 3 momentti sisältää säännöksen, jonka mukaan tasavallan presidentti voi omasta aloitteestaan tai sisäministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta sisäministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Sotilaskäskyasiaa presidentille valtioneuvostossa esiteltäessä rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä siitä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi asevelvollisuuslain 32 §:n muutosehdotusta käsitellessään, että puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentin sisältämän vastaavan siirto-oikeuden tulee koskea myös sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen vuoksi järjestettävää kertausharjoitusta, minkä vuoksi asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin sääntelyä oli valiokunnan mukaan perusteltua täydentää informatiivisella viittauksella puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momenttiin. Lisäksi vastaava lisäys tuli valiokunnan mukaan selvyiden vuoksi tehdä myös asevelvollisuuslain 83 §:ään (PeVL 22/2016 vp, s. 4). Vastaavin perustein asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momenttiin ja 83 §:ään tulisi sisällyttää informatiivinen viittaus siirto-oikeutta koskevaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 3 momenttiin.

Helsingissä 20.6.2024



Sakari Melander
rikosoikeuden professori