

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

19.6.2024

Viite: Perustuslakivaliokunnan kokous 20.6.2024 (HE 66/2024 vp)

EOAK/3261/2024 LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI ASEVELVOLLISUUSLAIN 32 JA 48 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 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 määräaikaa 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 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 (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.

2. Arviointi

Asevelvollisen oikeusasema määräytyy yleisesti paitsi perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuutta koskevan sääntelyn myös maanpuolustusvelvollisuutta täsmentävän asevelvollisuuslain mukaan.

Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustus perustuu Suomessa yleiseen asevelvollisuuteen. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei kuitenkaan määritellä säännöksessä tarkemmin. Perustuslain hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp.) mukaan maanpuolustusvelvollisuus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat.

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). Tämä merkitsee, että rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä asevelvollisten oikeusturvaan (PeVL 11/2016 vp, s. 2 ja PeVL 9/2007 vp, s. 2–3).

Ehdotettu reserviin kuuluvan asevelvollisen määrääminen nopeutetulla menettelyllä kertausharjoitukseen olisi merkityksellistä usean perusoikeuden kannalta. Hallituksen esityksen mukaan keskeisimpiä ovat oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapaus (9 §), yksityiselämän suoja (10 §), sivistyksellisten oikeuksien suoja (16 §), oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan

työllä, ammatilla tai elinkeinolla (18 §) sekä oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (21 §).

Ehdotuksen perusoikeusvaikutukset kohdistuisivat 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.

Esimerkiksi Rajavartiolaitokseen asevelvollisuuttaan suorittamaan hakeutuneet henkilöt eivät ole osanneet ennakoida, että heidät voidaan reserviläisinä määrätä nyt ehdotettuun kertausharjoitukseen, mikä ei koske muita reserviläisiä. Sinänsä reserviläisiä kutsutaan muutoinkin kertausharjoituksiin heidän sotilas- ja muun koulutuksensa perusteella Puolustusvoimien tarpeiden mukaan. Nyt ehdotettu kertausharjoitusperuste on kuitenkin jäljempänä esitettävistä syistä reserviläisen perusoikeuksien näkökulmasta niin poikkeuksellinen, että sitä ei mielestäni voida verrata tavallisiin kertausharjoituksiin.

Pidän selvänä, että ehdotuksen hyväksyttävyyttä perustele rajaturvallisuuteen liittyvä erittäin painava yhteiskunnallinen intressi. Perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta ehdotukseen liittyy kuitenkin mielestäni eräitä ongelmia. Kiinnitän huomiota seuraaviin näkökohtiin.

(1) Kertausharjoituksen tarkoituksesta on säädetty asevelvollisuuslain 48 §:ssä seuraavasti:

Reservin kertausharjoituksilla

- 1) pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä koulutetaan vaativampiin tehtäviin;
- 2) perehdytetään asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin;
- 3) harjoitetaan joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa;
- 4) mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.
- 5) *mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen.* (ehdotettu uusi 5 kohta)

Kertausharjoitusperusteista 1-3 kohdat ovat sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvää koulutusta ja harjoittelua, ja kohta 4 liittyy sotilaallisen valmiuden kohottamiseen. Ehdotettu rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä 5 kohta olisi luonteeltaan selvästi uuden tyyppinen kertausharjoituksen tarkoitus.

Palveluksessa olevia asevelvollisia voidaan jo nykyisin määrätä asevelvollisuuslain 78 §:n nojalla eräisiin muihin kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen liittyviin tehtäviin eli säännöksessä yksilöityihin virka-aputehtäviin, pelastustehtäviin ja kansainvälisiin tehtäviin. Lisäksi palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan tarvittaessa määrätä Puolustusvoimien ulkopuoliseen maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävään säännöksessä yksilöityyn tehtävään, kuten yleishyödyllisiin keräyksiin, suurten yleisötapahenkimien turvallisuusjärjestelyihin, sotaveteraanien tukemiseen ja harjoituksiin käytettävien kiinteistöjen kunnostamiseen.

Sen sijaan reserviläisten määrääminen tämän tyyppisiin tehtäviin on mahdollista vain asevelvollisuuslain 79 §:n nojalla, mikä edellyttää valmiuslain 3 §:n 4-6 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen toteamista. Tällöinkin määrääminen on mahdollista vain lyhyeksi, kuitenkin enintään 14 päivän ajaksi.

Ehdotus puolestaan olisi normaaliolojen lainsäädäntöä. Kysymyksessä olisi merkittävä periaatteellinen muutos mahdollisuuteen käyttää reserviläisiä muihin tehtäviin kuin nykyisin 79 §:ssä säädettyyn ”Maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomaan palvelukseen” (lain 8 luvun otsikko).

(2) Normaalisi määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään asevelvollisuuslain 32 §:n 2 momentin mukaan asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista. Määrääjasta voidaan poiketa ainoastaan asevelvollisen suostumuksella.

Ehdotettu uusi kertausharjoitusperuste on puolestaan ehdotettu rinnastettavaksi asevelvollisuuslain 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun sotilaallisen valmiuden kohottamiseen liittyvään kertausharjoitusperusteeseen, jota lain 32 §:n 3 momentin mukaan pykälän 2 momentin mukainen määräaika ei koske.

Ehdotetun sääntelyn mukaan reserviläinen voidaan siis kutsua rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen vaikka välittömästi. Tämän seurauksena reserviläisille ei välttämättä jäisi lainkaan aikaa tehdä sellaisia henkilökohtaiseen elämään liittyviä järjestelyjä, joita harjoitukseen osallistuminen saattaisi edellyttää. Monilla reserviläisillä on perhe ja vakituinen työpaikka.

(3) Asevelvollisuuslain 50 §:ssä on säädetty kertausharjoitusten yhteenlasketusta enimmäisajasta, joka on asevelvollisen koulutuksesta ja sotilasarvosta riippuen 80 – 200 päivää. Tämän enimmäismäärän ylittävä kertausharjoitus, joka voi olla enintään 20 päivää vuodessa, edellyttää sekä reservissä olevan asevelvollisen että hänen työnantajansa kirjallista suostumusta.

Tältäkin osin uusi kertausharjoitusperuste on ehdotettu rinnastettavaksi asevelvollisuuslain 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun sotilaallisen valmiuden

kohottamiseen liittyvään kertausharjoitusperusteeseen, jota edellä mainitut kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat ja suostumusmenettely eivät lainkaan koske (50 §:n 5 momentti).

Reserviläinen voitaisiin siis määrätä ehdotuksen mukaiseen kertausharjoitukseen ilman suostumusta ja vaikka 50 §:n mukainen harjoitusten yhteenlaskettu enimmäisaika olisi jo täynnä.

(4) Ehdotetun asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin muutoksen mukaan reserviläinen voitaisiin määrätä rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen enintään 30 päiväksi kerrallaan.

Kertausharjoitusmääräystä voitaisiin siis jatkaa, ja lakiehdotuksessa ei ole mitään ylärajaa kertausharjoituksen enimmäisajalle.

(5) Asevelvollisuuslain 34 §:ssä on säädetty kertausharjoituksesta vapauttamisesta seuraavasti:

Kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen:

- 1) jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen liittyvien syiden vuoksi erittäin tarpeellinen;
- 2) jonka opintojen aloittaminen tai eteneminen tuntuvasti kärsisi ilman vapauttamista;
- 3) jonka osallistuminen kertausharjoitukseen haittaisi tai vahingoittaisi erityisen vakavasti hänen työnantajansa toimintaa; tai
- 4) asevelvollisen muun erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Tältäkin osin uusi kertausharjoitusperuste on ehdotettu rinnastettavaksi asevelvollisuuslain 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun sotilaallisen valmiuden kohottamiseen liittyvään kertausharjoitukseen, josta asevelvollinen voidaan lain 34 §:n 2 momentin vapauttaa vain, jos vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen, ammatin tai elinkeinon harjoittamisen taikka tutkinnon loppuun saattamisen takia välttämätön. Vapautuksen edellytykset olisivat siis merkittävästi tiukemmat kuin muissa kertausharjoituksissa.

(6) Palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaan määrätä muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen seuraavasti:

Tässä laissa tarkoitetussa palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävänä määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään, 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään ja 3 kohdassa tarkoitettuihin muihin kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen liittyviin tehtäviin. Edellä mainittuja tehtäviä suorittaessaan asevelvolliset eivät saa osallistua:

- 1) vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen;
- 2) räjähteiden raivaamiseen;

3) aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin; eikä

4) muihin 1–3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Hallituksen esityksessä (s. 37 -38) on viitattu rajavartiolaiton 34 d §:ään ja todettu, että ”tehtävät eivät lähtökohtaisesti edellytä voimakeinojen käyttöä, eivätkä ne ole asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaisia vaarallisia tehtäviä, joita asevelvolliset eivät saa suorittaa”... ”Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja rajaturvallisuustilanteesta johtuen voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua edellyttävä vaarallinen tilanne voi kuitenkin syntyä riskiarvioinnista huolimatta yllättäen, eikä riskiä voi täysin poistaa”... ”Lähtökohtana olisi edelleen, että asevelvollisen suorittamat tehtävät eivät ole vaarallisia tehtäviä eikä niissä lähtökohtaisesti ole voimakeinojen käyttöä.”

Hallituksen esityksen kuvailun suhde asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momenttiin vaikuttaa ongelmalliselta. Kun lain mukaan asevelvolliset ”eivät saa osallistua” vaarallisiin tehtäviin, hallituksen esityksen mukaan tämä olisi vain ”lähtökohta”.

Ehdotettuun rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvään kertausharjoitukseen määrätty reserviläinen siis voi joutua myös vaarallisiin tilanteisiin.

3. Johtopäätökset

Edellä kohdissa (1) – (6) esitetyn perusteella ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuus ja osin myös täsmällisyys ja tarkkarajaisuus (kohdat 4 ja 6) ovat mielestäni ongelmallisia. Mielestäni tulisi harkita, olisiko ehdotuksen tavoitteet saavutettavissa reserviläisten perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin ja tavoin.

Kiinnitän ensinnäkin huomiota hallituksen esityksessä selostettuihin lukuisiin muihin toteuttamismahdollisuuksiin (s. 23 – 26, mm. palkattu henkilöstö, EVP-reservi, palveluksessa olevat asevelvolliset, Frontex, Puolustusvoimien virka-apu). Vaikka muilla yksittäisillä keinoilla ei voitaisikaan saavuttaa lakiehdotuksen tavoitteita, voitaisiin muilla keinoilla yhdessä ja ehdotuksen kanssa rinnakkain käytettynä vähentää ja viivyttää tarvetta turvautua nyt ehdotettuun Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettujen reserviläisten määräämistä kertausharjoitukseen.

Toiseksi totean, että reserviläisen suostumus ehdotettuun kertausharjoitukseen poistaisi ainakin merkittävän osan edellä selostetuista ehdotuksen ongelmista. Suostumus olisi mahdollista pyytää jo etukäteen.

Mielestäni ehdotettuun kertausharjoitukseen tulisi kutsua ensisijaisesti suostumuksen antaneita reserviläisiä. Toissijaisesti tehtävään voitaisiin määrätä palveluksessa olevia asevelvollisia, jotka ovat saaneet riittävän koulutuksen tehtäviin. He voisivat olla ainakin osittain olla myös Puolustusvoimien palveluksessa olevia asevelvollisia. Rajaturvallisuuden

ylläpitämiseen liittyy varmasti myös sellaisia tehtäviä, jotka eivät välttämättä edellytä Rajavartiolaitoksen antamaa koulutusta (esim. kirjaamistehtävistä lähtien).

Vasta viimesijaisesti tehtäviin tulisi kutsua sellaisia Rajavartiolaitoksen reserviläisiä, jotka eivät ole antaneet eivätkä anna suostumusta kertausharjoitukseen.

Lisäksi ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta tulisi vielä arvioida erikseen jokaisen edellä esitetyn kohdan 1-6 osalta.

Totean vielä lopuksi, että "rajaturvallisuustilanne" käsitteenä antaa varsin paljon harkintavaltaa kertausharjoitukseen määrittämisessä, vaikka rajaturvallisuustilanteiden muuttuminen voi johtua hyvin moninaisista syistä. Mielestäni ehdotetun kertausharjoitusperusteen viimesijaisuutta ja poikkeuksellisuutta olisi perusteltua korostaa säännösten muuttamalla se esimerkiksi muotoon, "...jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteen **poikkeuksellisesta vaarantumisesta** johtuen".

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Johanna Koivisto

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.